DAS VERHÄLTNIS VON BUNDES- UND LANDESVERFASSUNGS-GERICHTSBARKEIT

DISSERTATION

zur Erlangung des rechtswissenschaftlichen Doktorgrades
der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der
Georg-August-Universität zu Göttingen

vorgelegt von

Christian von Hammerstein
aus Braunschweig

Göttingen 1960

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Berichterstatter: Professor Dr. Werner Weber
Mitberichterstatter: Professor Dr. Arnold Köttgen

Tag der mündlichen Prüfung: 29. Juli 1960

Inhaltsverzeichnis

		Seite
§ 1	Einleitung	1
	1. Teil: Allgemeine Grundlagen	3
	A. Die deutsche Verfassungsgerichtsbarkeit	3
§ 2	Begriff der Verfassungsgerichtsbarkeit	3
§ 3	Geschichtlicher Überblick	3
§ 4	Verfassungsgerichtsbarkeit und Verfassung	7
	B. Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit	14
§ 5	Prüfungsmaßstab für das Landesverfassungsgericht	14
§ 6	Gegenstand der Prüfung durch das Landesverfassungsgericht	18
	C. Die Bundesverfassungsgerichtsbarkeit	20
§ 7	Prüfungsmaßstab für das Bundesverfassungsgericht	20
§ 8	Gegenstand der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht	21
	D. Die gegenseitige Bindung der Verfassungsgerichte an ihre Entscheidungen	23
§ 9	Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte	23
§ 10	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	25
E.	Zusammenfassung	27

Seite

2. Teil: Probleme im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht 29

§ 11 Bedeutung des Verhältnisses von Bundes- und Landesrecht für das Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit 29

§ 12 Gültigkeit des mit Bundesrecht übereinstimmenden Landesrechts mit Ausnahme der Landesgrundrechte 30

Art. 31 GG (S.30) - Bedeutung des Art. 142 GG für die Auslegung des Art. 31 GG (S.31) - Entstehungsgeschichte der Art. 31 und 142 GG (S. 31) - Der "fest umrissene Inhalt" des Satzes "Reichsrecht bricht Landesrecht" (S. 33) - Praktische Auswirkung des Art. 31 GG (S. 36)

§ 13 Bedeutung der mit Bundesgrundrechten übereinstimmenden Landesgrundrechte 36

Bedeutung des Art. 142 GG (S. 36) - Voraussetzungen der Anwendbarkeit des Art. 142 GG (S. 37) - Geltungsbereich des Art. 142 GG (S. 38) - Materiell selbständige Landesgrundrechte? (S. 41)

§ 14 Zusammenfassung 45

3. Teil: Das Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit auf den einzelnen Tätigkeitsgebieten der Verfassungsgerichte 46

§ 15 Verfassungsbeschwerde 46

a) Selbständigkeit der Verfassungsbeschwerden nach Bundes- und nach Landesrecht 46

Umfang der Erhaltung der Verfassungsbeschwerde nach Landesrecht (S. 46) - Keine Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde nach Bundesrecht (S. 47) - Erschöpfung des Rechtsweges gemäß § 90 Abs. 2 BVerfGG (S. 47)

Seite

b) Ausschluß der einen Verfassungsbeschwerde durch die Erhebung der anderen 48

Wahlrecht des Beschwerdeführers (S.48) - Rechtshängigkeit (S. 48) - Rechtskraft (S. 50)

c) Verfassungsbeschwerde an das Bundesverfassungsgericht gegen das Urteil eines Landesverfassungsgerichts über eine Verfassungsbeschwerde nach Landesrecht 50

d) Das Verhältnis der Entscheidungen des Bundes- und des Landesverfassungsgerichts bei Verfassungsbeschwerden wegen Verletzung verschiedener Grundrechte durch dieselbe Maßnahme 52

e) Zusammenfassung 53

§ 16 Normenkontrolle auf Antrag eines Verfassungsorgans 53

a) Verstoß eines Landesgesetzes gegen inhaltlich verschiedenes Bundes- und Landesrecht 54

b) Verstoß eines Landesgesetzes gegen inhaltsgleiche Bundes- und Landesgrundrechte 55

Keine ausschließliche Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts (S. 55) - Bedeutung des Grundgesetzes für die Zulässigkeit der Normenkontrolle durch das Landesverfassungsgericht (S. 55) - Vergleich mit der Verfassungsbeschwerde nach Landesrecht (S. 56) - Ausschluß der Zuständigkeit des einen Verfassungsgerichts durch ein Verfahren vor dem anderen (S. 57)

c) Zusammenfassung 58

§ 17 Normenkontrolle auf Antrag eines Gerichts 58

Seite

a) Verstoß eines Landesgesetzes gegen inhaltlich verschiedenes Bundes- und Landesrecht 58

b) Verstoß eines Landesgesetzes gegen inhaltsgleiche Bundes- und Landesgrundrechte 59

Kein Wahlrecht des vorlegenden Gerichts (S. 59) - Keine ausschließliche Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts (S. 59) - Ausschließliche Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts (S. 61) -

c) Die Gültigkeit der von Art. 100 GG abweichenden landesrechtlichen Regelungen 65

Gesetze - Rechtsverordnungen (S. 66) - Vorkonstitutionelles Recht (S. 67)

d) Zusammenfassung 69

§ 18 Subsidiäre Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts gemäß Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG 70

a) Begriff der öffentlich-rechtlichen Streitigkeit innerhalb eines Landes 70

Verfassungsstreitigkeit (S. 70) - Landesverfassung - Grundgesetz (S. 71) - Gegenstand des Verfassungsstreits (S. 72)

b) Ausschluß der Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts 74

Nur durch echte Gerichte (S. 74) - Beteiligte nach Bundes- und nach Landesrecht (S. 75) - Ausschluß durch vorbehaltlose Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts (S. 76)

c) Zusammenfassung 76

§ 19 Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts gemäß Art. 99 GG 77

Seiten

Begriff der Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes (S. 77) - Verfassungsgerichtsbarkeit im materiellen Sinne (S. 79) - Umfang der Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts im einzelnen (S. 80) - Zusammenfassung (S. 82)

§ 20 Verfassungsbeschwerde der Gemeinden und Gemeindeverbände 83

Rechtsgültigkeit des § 91 BVerfGG (S. 83) - Gegenstand der Verfassungsbeschwerde (S. 84) - Rechtsgrund der Verfassungsbeschwerde (S. 84) - Zusammenfassung (S. 87)

§ 21 Verwirkung von Grundrechten 87

Möglichkeiten landesverfassungsrechtlicher Regelung (S. 88) - Verwirkung von übereinstimmenden Bundes- und Landesgrundrechten (S. 88) - Verwirkung von Landesgrundrechten, die im Grundgesetz nicht enthalten sind (S. 91) - Ausschließliche Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts? (S. 91) - Konstitutive Wirkung der verfassungsgerichtlichen Entscheidung (S. 92) - Zusammenfassung (S. 93)

§ 22 Ausschluß politischer Parteien und sonstiger Vereinigungen von der Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen 94

Wählergruppen und sonstige Vereinigungen (S. 94) - Politische Parteien (S. 99) - Zusammenfassung (S. 101)

§ 23 Die Richteranklage in Bund und Ländern 101

§ 24 Schluß 104

Mittel der Abgrenzung (S. 104) - Kompetenzkonflikte (S. 105) - Schlußbemerkung (S. 105)

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
aBayVerf	Bayerische Verfassung vom 14.8.1919
AöR	Archiv für öffentliches Recht Band u. Seite
aRV	Reichsverfassung vom 16.4.1871
Art.	Artikel
Bad	Badisch
BadWürtt	Baden-Württembergisch
Bay	Bayerisch
BayVerfGHE	Entscheidung des BayVerfGH
Berl	Berliner
BGBl	Bundesgestzblatt
BKomm	Bonner Kommentar
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des BVerfG
BVerfGG	Gesetz über das BVerfG
Brem	Bremisch
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGG	Gesetz über das BVerwG
ders.	derselbe
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt, Jahrgang u. Seite
DÖV	Die öffentliche Verwaltung, Jahrgang u. Seite
DV	Deutsche Verwaltung, Jahrgang u. Seite
DRZ	Deutsche Rechts-Zeitschrift, Jahrgang u. Seite
Entsch	Entscheidung
ff.	folgende
GBl	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HbdDtStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
Hbg	Hamburgisch
Hess	Hessisch
h.M.	herrschende Meinung

HptA	Hauptausschuß
HRR	Höchstrichterliche Rechtsprechung, Jahrgang u. Nummer
i.V.m.	in Verbindung mit
JbdöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JZ	Juristenzeitung, Jahrgang u. Seite
LS	Landessatzung
L-S.	Lammers-Simons, Rechtsprechung
LVerf	Landesverfassung
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LVerwG	Landesverwaltungsgericht
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht, Jahrgang u. Seite
MRVO	Militärregierungsverordnung
Nds	Niedersächsisch
NF	Neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift, Jahrgang u. Seite
NRW	Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
ParlR	Parlamentarischer Rat
RdA	Recht der Arbeit, Jahrgang u. Seite
RGBl	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidung des Reichsgerichts in Zivilsachen
RhlPf	Rheinland-Pfalz
StenBer	Stenographische Berichte
Städtetag	Der Städtetag ... Jahrgang u. Seite
StGHG	Gesetz über den StGH
SchlH	Schleswig-Holsteinisch
S.	Seite
s.	siehe
VDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft u. Seite
Verf	Verfassung
VerfGG	Gesetz über das Verfassungsgericht
VerfGHG	Gesetz über den VerfGH
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwGH	Verwaltungsgerichtshof
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung, Band u. Seite

vgl.	vergleiche
VOBl	Verordnungsblatt
VOBlBZ	Verordnungsblatt für die britische Zone
WürttBad	Württemberg-Badisch
WRV	Weimarer Reichsverfassung

LITERATURVERZEICHNIS

Anschütz	Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.8.1919, Kommentar, 4. Bearbeitung, Berlin 1933, zitiert: Anschütz Art . . , Anm . .
	Bericht auf dem 34. deutschen Juristentag in Verhandlungen des 34. deutschen Juristentages, 2. Band, S. 196, Berlin-Leipzig, 1927
	Das System der rechtlichen Beziehungen zwischen Reich und Ländern, in HbdDtStR, 1. Band, S. 295 ff., Tübingen, 1930
Arndt	Das Bundesverfassungsgericht, in DVBl 1951, 297
	Richter, Gericht und Rechtsweg in der Reichsverfassung, in AöR 60, 183
Bachof	Zur Auslegung des Art. 100 Abs. 1 GG, in DVBl 1951, 13 und 110
	Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit und verfassungsgerichtlichen Überprüfbarkeit des § 17 TOA sowie der hierauf gestützten Maßnahmen, in RdA 1953, 42
Bonner Kommentar	Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Hamburg 1950, zitiert: z.B. Holtkotten, BKomm Art ....., Anm . .
Dennewitz	Das Bonner Grundgesetz und die westdeutschen Länderverfassungen, in DÖV 1949, 341
Drath	Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, 2. Mitbericht auf der Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer zu München, VDStRL Heft 9, S. 17

Eiswaldt	Die Staatsgerichtshöfe in den deutschen Ländern und Art. 19 der Reichsverfassung, Kieler Dissertation, München 1927
Engel	Zur Rechtsprechung des Hessischen Staatsgerichtshofs, in JZ 1951, 241
Forsthoff	Zur verfassungsrechtlichen Stellung und inneren Ordnung der Parteien in DRZ, 1950, 313
Friesenhahn	Zum Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Referat, gehalten am 20.4.1956 in Karlsruhe, nicht im Druck erschienen, zitiert: Friesenhahn, Referat
	Der Rechsschutz im öffentlichen Recht nach dem Bonner Grundgesetz, in DV 1949, 378
	Die Staatsgerichtsbarkeit, in HbdDtStR, 2. Band, S. 523, Tübingen, 1932
	Über Begriffe und Arten der Rechtsprechung unter besonderer Berücksichtigung der Staatsgerichtsbarkeit nach dem Grundgesetz und den westdeutschen Landesverfassungen, in Festschrift für Richard Thoma, S. 21, Tübingen, 1950, zitiert: Friesenhahn, Festschrift für Thoma
	Verfassungsgerichtsbarkeit, in Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
Füßlein	Vereins- und Versammlungsfreiheit, in "Die Grundrechte", herausgegeben von Neumann-Nipperdey-Scheuner, Band 2, Berlin 1954
Giese	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 3. Auflage, Frankfurt/M., 1953
	Enteignung und Entschädigung früher und heute, Tübingen,1950
	Deutsches Staatsrecht, Berlin - Wien, 1930

Geiger	Kommentar zum Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, Berlin - Frankfurt/M., 1952, zitiert: Geiger, § BVerfGG, Anm
	Die Bundesverfassungsgerichtsbarkeit in ihrem Verhältnis zur Landesverfassungsgerichtsbarkeit und ihre Einwirkung auf die Verfassungsordnung der Länder, in "Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit", Festschrift für Wilhelm Laforet, München, 1952, S. 251, zitiert: Geiger, Festschrift für Laforet
Geller-Kleinrahm	Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, herausgegeben und erläutert von Geller und Kleinrahm, Göttingen, 1950 zitiert: Geller-Kleinrahm, Art. NRWV, Anm
Grafe	Nochmals: Die Verfassungsbeschwerde der Gemeinden und Gemeindeverbände, in DÖV 1952, 74
	Die kommunale Selbstverwaltung und das Bundesverfassungsgericht, in Der Städtetag, 1951, S. 125
Gross	Verfassungshoheit und Homogenität im Bundesstaat, in DV 1950, 5
Hensel	Die Rangordnung der Rechtsquellen insbesondere das Verhältnis von Reichs- und Landesgesetzgebung, in HbdDtStR Band 2, S. 313
Hoepker-Aschoff	Bemerkungen des Bundesverfassungsgerichts zu dem von Prof. Dr. Richard Thoma erstatteten Rechtsgutachten betreffend die Stellung des Bundesverfassungsgerichts, Karlsruhe, 1953
Hufnagel	zur Auslegung des Art. 100 Abs. 1 GG, in DVBl 1951, 277
Ipsen	Grundgesetz und rechterliche Prüfungszuständigkeit in DV 1949, 486

Jellinek	Das richterliche Prüfungsrecht in den drei Ländern der Amerikanischen Zone, in Festschrift für Rudolf Laun, Hamburg, 1948
	Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und die Splitterparteien, in AöR 54, 99
Jerusalem	Die Staatsgerichtsbarkeit, Tübingen, 1930
Kelsen,	Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, 2. Mitbericht auf der Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer zu Wien, VDStRL heft 5, S. 30
Klein-Scheuner	Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat, Bericht und Referat von F. Klein und U. Scheuner, Frankfurt, 1952
Kleinrahm	Das richterliche Prüfungsrecht bei Rechtsverordnungen, in DVBl 1950, 298
Klüber	Die Verfassungsbeschwerden der Gemeinden, in Der Städtetag 1952, S. 39
Kollmann	Nochmals: Zur verfassungsrechtlichen Sicherung der Selbstverwaltung, in DÖV 1951, 145
Kratzer	Art. 142 des Grundgesetzes und die Grundrechte der Bayerischen Verfassung, in Festschrift für Wilhelm Laforet, München, 1952, S. 107
Kreutzer	Grundrechte in "Staat und Politik", Fischer-Lexikon, herausgegeben von Fraenkel und Bracher, Frankfurt/M, 1957
Laband	Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Auflage, 2. Band, Tübingen 1911
Lammers-Simons	Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund Art. 13 Abs. 2 der Reichsverfassung, Band 3 (Ergänzungsband), Berlin, 1931

Lechner	Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, München - Berlin, 1954 zitiert: Lechner, § BVerfGG, Anm
	siehe Wintrich-Lechner
Leibholz	Volk und Partei im neuen deutschen Verfassungsrecht, in DVBl 1950, 194
von Mangoldt	Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Berlin - Frankfurt/M., 1953 zitiert: v. Mangold, Art. GG, Anm
	Die Wahltaktik der schleswig-holsteinischen Landesregierung und das Lüneburger Oberverwaltungsgericht, in DÖV 1950, 569
von Mangoldt-Klein	Das Bonner Grundgesetz, 2. Auflage, bearbeitet von Klein, Berlin-Frankfurt/M, 1. Band 1957, 2. Band, 1. Lieferung 1959
Marschall von Bieberstein	Die Verantwortlichkeit der Reichsminister, in HbdDtStR Band 1, S. 520
Maunz	Deutsche Staatsrecht, ein Studienbuch, 5. Auflage, München - Berlin, 1956
Maunz-Dürig	Grundgesetz, Kommentar, 1. und 2. Lieferung München - Berlin 1959
Müthling	Zur verfassungsrechtlichen Sicherung der Selbstverwaltung, in DÖV 1951, 33
Nawiasky	Bayerisches Verfassungsrecht, München-Berlin-Leipzig, 1923
	Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart - Köln, 1950
	Allgemeine Staatslehre, 3. Teil, Staatsrechtslehre, Köln, 1956

Nawiasky-Leusser	Die Verfassungs des Freistaates Bayern, systematischer Überblick und Handkommentar, München - Berlin, 1948, zitiert: Nawiasky-Leusser, Art. BayVerf, Anm.
	Dazu Ergänzungsband von Nawiasky unter Mitarbeit von Lechner, München, 1953
Parteienrechtskommission	Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Probleme eines Parteiengesetzes, Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, Frankfurt - Berlin, 1957
Poetzsch-Heffter	Handkommentar der Reichsverfassung vom 11.8.1919, 3. Auflage, Berlin 1928, zitiert: Poetzsch-Heffter, Art. , Anm
Pohle	Bemerkungen über Verfassungsbeschwerde und Normenkontrolle nach Bundes- und nach Landesrecht aus Anlaß des hessischen Sozialisierungsstreits, Rechtsgutachten, Wiesbaden, 1953
Raape	Internationales Privatrecht, 4. Auflage, Berlin - Frankfurt/M., 1955
Ritter	Die verfassungsrechtlichen Streitigkeiten vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, Heidelberger rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Band 2 Heft 10, Heidelberg, 1930
Roemer	Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, in JZ 1951, 193
Rosenberg	Lehrbuch des Deutschen Zivilprozeßrechts 5. Auflage, München - Berlin, 1951
Ruthenberg	Verfassungsgesetze des Deutschen Reiches und der deutschen Länder, Berlin, 1926
Seifert	Probleme des öffentlichen Vereinsrechts, in DÖV 1954, 354

Spreng-Birn-Feuchte	Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kommentar, Stuttgart - Köln, 1954, zitiert: Spreng-Birn-Feuchte, Art. BadWürttVerf, Anm.
Süsterhenn-Schäfer	Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Koblenz, 1950, zitiert: Süsterhenn-Schäfer, Art. RhlPfVerf, Anm.
Schäfer	Das Verhältnis zwischen Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit, in JZ 1951, 199
	Die Verfassungsbeschwerde der Gemeinden und Gemeindeverbände, in DÖV 1951, 572
	Zwischenbilanz der konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG, in NJW 1954, 1
	Verfahrensfragen der konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG, in NJW 1954, 409
Scheuner	Der Bereich der Regierung in "Rechtsprobleme in Staat und Kirche", Festschrift für Rudolf Smend, Göttingen, 1952
	Der Verfassungsschutz im Bonner Grundgesetz, in "Um Recht und Gerechtigkeit", Festgabe für Erich Kaufmann, Stuttgart - Köln, 1950, S. 313
	Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und das Verfassungsrecht der Bundesrepublik, in DVBl 1952, 613
	Probleme und Verantwortungen der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik, in DVBl 52, 293
Schmitt	Der Hüter der Verfassung, Tübingen, 1931
	Verfassungslehre, München - Leipzig, 1928, unveränderter Neudruck 1954

Stier-Somlo	Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Berlin - Leipzig, 1924
Thoma	Das Reich als Bundesstaat in HbdDtStR 1. Band, S. 169 ff., Tübingen, 1930
Triepel	Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, 1. Bericht auf der Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer zu Wien, VDStRL Heft5, S. 2
Vogels	Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen , Handkommentar, Stuttgart - Köln, 1951, zitiert: Vogels, Art. NRWVerf, Anm.
Weber	Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, Göttingen, 1953
	Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 2. erweiterte Auflage, Stuttgart 1958
Willms	Das Vereinigungsverbot des Art. 9 Abs. 2 GG und seine Vollziehung, in NJW 1957, 1617 ff.
Wintrich	Aufgaben, Wesen, Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, in Festschrift für Hans Nawiasky, München, 1956, S. 191
Wintrich-Lechner	Die Verfassungsgerichtsbarkeit, in Bettermann-Nipperdey-Scheuner "Die Grundrechte", 3. Band , 2. Halbband, Berlin 1959, zitiert: Wintrich bzw. Lechner, die Grundrechte
Zimniok	Die Verfassungsmäßigkeit der Amtshaftungsnormen der Länder, in DÖV 1953, 296 ff.
Zinn	Der Bund und die Länder, in AöR Band 75, S. 291
	Die Rechtspflege im Bonner Grundgesetz, in Verhandlungen des 37. deutschen Juristentages, Tübingen, 1950

Zinn-Stein	Die Verfassung des Landes Hessen, Kommentar, 1. Band, Bad Homburg - Berlin, 1954, zitiert: Zinn-Stein, Art. HessVerf, Anm.
Zweigert	Die Verfassungsbeschwerde, in JZ 1952, 321

Gesetzesverzeichnis

Verfassung des Deutschen Reiches vom 16.4.1871 (RGBl S. 64)

Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.8.1919 (RGBl S. 1383)

Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14.8.1919 (BayGVBl S. 531)

Verfassung des Landes Hessen vom 1.12.1946 (HessGVBl S. 229)

Verfassung des Freistaates Bayern vom 2.12.1946 (BayGVbl S. 333)

Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18.5.1947 (RhlPfVOBl S. 209)

Verfassung des Landes Baden vom 27.5.1947 (Regierungsblatt der Landesregierung Baden Nr. 21 vom 28.5.1947, S. 129)

Bayerisches Gesetz Nr. 72 über den Verfassungsgerichtshof vom 22.7.1947 BayGVBl S. 147)

Landesverfassung der freien Hansestadt Bremen vom 21.10.1947 (BremGBl S. 251)

Hessisches Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 12.12.1947 (HessGVBl 1948, S. 3)

Badisches Gesetz über die Staatsgerichtsbarkeit vom 7.9.1948 (BadGVBl S. 154)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949 (BGBl S. 1)

Bremisches Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 21.6.1949 (BremGBl S. 141)

Rheinland-Pfälzisches Gesetz über den Verfassungsgerichtshof vom 23.7.1949 (RhlPfGVBl S. 285)

Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 13.12.1949 (SchlHGVBl 1950, S. 3)

Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28.6.1950 (NRWGVBl S. 127)

Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12.3.1951 (BGBl I, 243)

Vorläufige Niedersächsische Verfassung vom 13.4.1951 (NdsGVBl S. 103)

Gesetz über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 4.3.1952 (NRWGVBl S. 35)

Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6.6.1952 (HbgGVBl S. 117)

Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 23.9.1952 (BGBl I, 625)

Gesetz über das Hamburgische Verfassungsgericht vom 2.10.1953 (HbgGVBl S. 231)

Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11.11.1953 (BadWürttGBl S. 173)

Baden-Württembergisches Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 13.12.1954 (BadWürttGBl S. 171)

Niedersächsichsches Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 31.3.1955 (NdsGVBl S. 141)

§ 1 EINLEITUNG

Nach dem Willen des Bonner Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1) ist die Bundesrepublik ein Bundesstaat. Die Länder können also ihr Verfassungsrecht nach eigenem Ermssen ordnen, sie sind dabei an nur wenige Normativbestimmungen des Grundgesetzes gebunden (Art. 28). Den Ländern steht es insbesondere frei, eine eigene Verfassungsgerichtsbarkeit zu errichten und nach ihrem Willen zu gestalten. Wie die Verfassungsbereiche des Bundes und der Länder so stehen auch die Bundes- und die Landesverfassungsgerichtsbarkeit grundsätzlich selbständig nebeneinander [1].

Diese Situation ist nicht anders als in der Zeit der Weimarer Reichsverfassung. Die sich aus ihr ergebenden Überschneidungen, gegenseitigen Abhängigkeiten und Einwirkungen der einen Gerichtsbarkeit auf die andere sind dennoch heute vielfältiger und bedürfen dringender einer Klärung als in jener Zeit. Denn während sich die Neugestaltung der Verfassungen des Reiches und der Länder nach dem Ende des Kaiserreiches gleichzeitig, nebeneinander vollzog und die Schöpfer der Verfassungen die Existenz des Reiches und der Länder voraussetzen konnten [2], war mit dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches 1945 praktisch ein deutsches Staatsgebilde nicht mehr vorhanden. Die von den Besatzungsmächten geschaffenen Länder sahen sich nicht einem deutschen Staat als Gesamtstaat gegenüber. Ihre Verfassungen, soweit sie vor dem Bonner Grundgesetz geschaffen waren, gaben zwar den Gedanken an einen wieder zu errichtenden deutschen Gesamtstaat nicht auf, mußten jedoch von dessen Nichtvorhandensein ausgehen. Den Ländern waren also in der Gestaltung ihrer Verfassungsgerichtsbarkeit, den Verfassungsgerichten in ihrer Rechtsprechung keine Grenzen durch den Kompetenzbereich des Verfassungsgerichts eines Gesamtstaates gezogen. Das brachte eine starke Erweiterung der Zuständigkeit der Landesverfassungsgerichte gegenüber der Zeit der Weimarer Reichsverfassung und eine selbstbewußte Rechtsprechung dieser Gerichte mit sich.

---

1) BVerfGE 4, 189
2) Anschütz, Einleitung zur WRV

Seit Schaffung des Grundgesetzes und insbesondere seit Errichtung des Bundesverfassungsgerichts sehen sich die Verfassungsgerichte der Länder einer umfangreichen Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts gegenüber, die weit in die bisher ihnen allein zustehenden Kompetenzbereiche hineinreicht. Denn die Schöpfer des Grundgesetzes beschränkten sich bei der Errichtung der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit nicht darauf, die Lücke, die durch das Fehlen eines Gesamtstaates bestand, zu schließen, sondern sie schufen, bestimmt durch die in der Zeit der Weimarer Republik und des Nationalsozialismus' gesammelten Erfahrungen, eine in ihrer hervorragenden Stellung bisher nicht gekannte Verfassungsgerichtsbarkeit. Der Gedanke des Schutzes der Staatsbürger vor Eingriffen der Staatsgewalt in die verfassungsmäßig gewährleisteten Grundrechte und das Ziel, die Verfassung vor Verletzung durch politische Organe zu schützen, führte zu einer umfangreichen Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts, die mit der des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich beziehungsweise des Reichsgerichts kaum noch zu vergleichen ist.

Bot sich das Problem des Verhältnisses von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit zur Bearbeitung in einer Dissertation also bereits seit Inkrafttreten des Grundgesetzes und insbesondere seit Errichtung des Bundesverfassungsgerichts an, so gab den unmittelbaren Anlaß zu der vorliegenden Arbeit ein nicht im Druck erschienenes Referat des Bundesverfassungsrichters Professor Dr. Ernst Friesenhahn für die Konferenz der Präsidenten und Vizepräsidenten der Landesverfassungsgerichte mit den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts am 20.4. 1956 in Karlsruhe [1]. Dieses Referat unternimmt den ersten Versuch einer umfassenden Klärung des Problems, das in der Rechtsprechung und Literatur bisher nur skizzenhaft oder teilweise erörtert worden war.

Die vorliegende Arbeit will versuchen, das Problem einer für die Praxis der Verfassungsgerichte brauchbaren Lösung zuzuführen. Ihr Schwergewicht liegt daher auf dem 3. Teil, der das Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit auf den einzelnen Tätigkeitsgebieten der Verfassungsgerichte erörtert. Die für alle diese Tätigkeitsgebiete gemeinsamen Fragen werden in den beiden ersten Teilen behandelt.

---

1) "Zum Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit"

1. Teil: Allgemeine Grundlagen

A. Die deutsche Verfassungsgerichtsbarkeit

§ 2 Begriff der Verfassungsgerichtsbarkeit

Der Begriff der Verfassungsgerichtsbarkeit kann in einem formellen oder in einem materiellen Sinne verstanden werden. Es soll hier nicht unternommen werden, die verschiedenen Versuche einer Bestimmung des materiellen Begriffs der Verfassungsgerichtsbarkeit [1] zu würdigen oder gar ihnen einen eigenen gegenüberzustellen. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit genügt es, von dem formellen Begriff in dem Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Landesverfassungsgerichte auszugehen. Soweit im Verlauf der Arbeit der Begriff der Verfassungsgerichtsbarkeit im materiellen Sinne von Bedeutung sein wird, wird an Ort und Stelle auf ihn einzugehen sein [2].

§ 3 Geschichtlicher Überblick

Die Geschichte der Verfassungsgerichtsbarkeit läßt sich bis in das Mittelalter zurückverfolgen [3]. Ihr kommt jedoch erst seit der Zeit der Weimarer Reichsverfassung entscheidender Einfluß auf den heutigen Rechtszustand zu. Denn nachdem die Reichsverfassung von 1871 in Art. 76 Abs.2 dem Bundesrat, also einem politischen Organ, die Auf-

---

1) vgl.z.B. Kelsen, VDStRL Heft 5, S.30 ff.; Jerusalem, Staatsgerichtsbarkeit, S. 51; Triepel, VDStRL Heft 5, S. 1 ff.; Draht, VDStRL Heft 9, S.112; Friesenhahn, HbDtStR II, S. 523 ff. und Festschrift für Thoma, S. 21 ff.

2) s. unten S. 79f

3) vgl. dazu Wintrich, die Grundrechte, S. 645 ff.

gabe der Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten zugewiesen hatte, wurden durch die Weimarer Reichsverfassung und die nach 1918 geschaffenen Länderverfassungen erstmals unabhängige Gerichte mit der Entscheidung verfassungsrechtlicher Fragen betraut [1].

Die Zuständigkeit dieser Gerichte war gegenüber der des Bundesverfassungsgerichts und der nach 1945 errichteten Landesverfassungsgerichte beschränkt. So fehlte eine Entscheidungsbefugnis des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich für Streitigkeiten zwischen Verfassungsorganen des Reiches. Es gab keine Kontrolle reichsrechtlicher Vorschriften auf ihre Vereinbarkeit mit der Reichsverfassung, und die Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung der Reichsverfassung war nicht bekannt.

Die wichtigsten verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten begründeten die Art. 13 und 19 WRV. Nach Art. 13 entschied das Reichsgericht bei Zweifeln und Meinungsverschiedenheiten darüber, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar sei [2]. Nach Art. 19 entschied der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, in dem kein Gericht zu ihrer Erledigung bestand, sowie über Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art zwischen verschiedenen Ländern oder zwischen dem Reiche und einem Lande

Ein Teil der deutschen Länder [3] verzichtete auf einen eigenen Staatsgerichtshof. Einige Länder [4] beschränkten die Zuständigkeit ihres Landesverfassungsgerichts auf bestimmte Aufgabem, insbesondere Ministeranklagen, und überließen die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten dem Reichsstaatsgerichtshof. Andere [5] sahen die Zuständigkeit ihres Lan-

---

1) Die Frankfurter Reichsverfassung vom 28.3.1849, die für bestimmte verfassungsrechtliche Fragen die Möglichkeit der Entscheidung durch das Reichsgericht vorsah, ist nicht in Kraft getreten.

2) Seit der Entscheidung des Reichsgerichts vom 4.11.1925 (RG 111, 320) waren alle Gerichte berechtigt und verpflichtet, die Verfassungsmäßigkeit reichsrechtlicher Vorschriften incidenter zu überprüfen.

3) Braunschweig, Bremen, Mecklenburg-Strelitz, Sachsen

4) Anhalt, Baden, Hamburg, Hessen, Lippe, Schaumburg-Lippe, Württemberg

5) Bayern, Lübeck, Mecklenburg-Schwerin, Oldenburg, Preußen, Thüringen

desverfassungsgerichts auch für Verfassungsstreitigkeiten vor und schlossen damit eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich nach Art. 19 WRV aus. Eine Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung der Landesverfassung sah lediglich Bayern [1] vor.

Durch das Gesetz über den Neuaufbau des Reiches vom 30. 1. 1934[2] gingen die Hoheitsrechte der Länder auf das Reich über, die Landesregierungen wurden der Reichsregierung unterstellt. Die Länder verloren durch dieses Gesetz ihre Eigenstaatlichkeit und wurden zu Verwaltungsbezirken des Reiches. Damit wurde zugleich die eigene Gerichtsbarkeit der Länder, also auch deren Verfassungsgerichtsbarkeit beseitigt. Das Problem des Verhältnisses von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit bestand also nicht mehr. Die nationalsozialistische Gesetzgebung hob die Weimarer Reichsverfassung zwar nicht auf, die für die Verfassungsgerichtsbarkeit wesentlichen Art. 13 und 19 wurden durch die Abschaffung der Länder und damit der Landesgesetzgebung jedoch praktisch gegenstandslos. Denn durch die Zentralisation der Staatsgewalt beim Reich und durch die Übertragung der Legislative auf die Reichsregierung durch das Ermächtigungsgesetz vom 24. 3. 1933 [3] war die Reichsregierung bei der Feststellung des Verstoßes eines Landesgesetzes gegen Reichsrecht nicht mehr auf die Entscheidung des Reichsgerichts angewiesen, sondern konnte über die Gültigkeit oder Ungültigkeit eines Landesgesetzes im Wege der Gesetzgebung selbst entscheiden. Die Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, zwischen verschiedenen Ländern oder zwischen dem Reiche und einem Lande verloren nach Beseitigung der Eigenstaatlichkeit der Länder ihre ursprüngliche Bedeutung und konnten durch die Verwaltung des Reiches, insbesondere durch Aufsichtsmaßnahmen beseitigt werden, so daß der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich nicht mehr tätig wurde.

Mit der Schaffung der deutschen Länderverfassungen nach 1945 entstanden auch Verfassungsgerichte der Länder, deren Zuständigkeit gegenüber

---

1) Art. 93 LVerf.
2) RGBL I, 75
3) Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich, RGBl I, 141

der der Landesverfassungsgerichte der Weimarer Zeit stark erweitert war. Nach den Verfassungen von Bayern, Bremen, Hessen und Rheinland-Pfalz entscheiden die Landesverfassungsgerichte über Streitigkeiten zwischen Verfassungsorganen und über die Vereinbarkeit von Landesgesetzen mit der Landesverfassung auf Antrag eines Verfassungsorgans [1]. Das in der Weimarer Zeit umstrittene richterliche Prüfungsrecht ist anerkannt und die Entscheidung über die Unvereinbarkeit von Gesetzen mit der Landesverfassung bei den Verfassungsgerichten konzentriert [2]. Die Verfassungen von Bayern und Hessen sehen eine Verfassungsbeschwerde an das Landesverfassungsgericht wegen Verletzung der Landesverfassung vor [3], die Verfassungen von Bayern und Rheinland-Pfalz kennen den Ausschluß politischer Parteien oder Wählergr ppen von Wahlen und Abstimmungen durch Entscheidung des Landesverfassungsgerichts[4]. In Hessen und Rheinland-Pfalz entscheidet das Landesverfassungsgericht auch über die Verwirkung von Grundrechten[5]. In der britischen Zone waren bis zur Errichtung der Landesverfassungsgerichte die Oberverwaltungsgerichte für die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes zuständig[6].

Für die Regelung der Verfassungsgerichtsbarkeit im Grundgesetz waren also nicht nur die Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung und der Landesverfassungen nach 1918, sondern auch die der nach 1945 geschaffenen Verfassungen von Bayern, Bremen, Hessen und Rheinland-Pfalz Vorbild.

Die nach dem 23.5.1949 geschaffenen Länderverfassungen haben die Verfassungsgerichtsbarkeit weitgehend in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz geregelt. Als einziges Land hat Schleswig-Holstein auf einen eigenen Staatsgerichtshof verzichtet und von der Möglichkeit des Art. 99 GG Gebrauch gemacht [7], der die Zuweisung der Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes an das Bundesverfassungsgericht durch ein Landesgesetz vorsieht.

---

1) Art. 64 BayVerf.; Art. 140 BremVerf.; Art. 131, Abs. 1 HessVerf.; Art. 130, Abs. 1 RhlPfVerf.

2) Art. 65, 92 BayVerf.; Art. 142 BremVerf.; Art. 133 HessVerf.; Art 130, Abs. 3 RhlPfVerf.

3) Art. 66, 120 BayVerf.; Art. 131 Abs. 3 HessVerf. i.V.m. § 45 Abs. 2 HessStGHG

4) Art. 15, 62 BayVerf.; Art. 133 Abs. 2 RhlPfVerf.

5) Art. 17, 18, 146 HessVerf.; Art. 10 Abs. 2, 133 Abs. 1 RhlPfVerf.

6) § 27 d MRVO Nr. 165

7) Art. 37 SchlH LS

Berlin nimmt eine besondere Stellung unter den Ländern der Bundesrepublik ein. Durch den Vorbehalt der Militärgouverneure bei der Genehmigung des Grundgeseztes [1] ist ausgeschlossen, daß Berlin durch den Bund "regiert" wird. Das Bundesverfassungsgericht [2] hat diese Bestimmung dahin ausgelegt, daß Bundesorgane nicht unmittelbar Staatsgewalt im weitesten Sinne, einschließlich Gerichtsbarkeit über Berlin ausüben dürften, soweit die drei Mächte dies nicht inzwischen für einzelne Bereiche zugelassen hätten. Da eine solche Ausnahme bisher für das Bundesverfassungsgericht nicht gemacht worden sei, müsse die Frage der Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts für Berlin jedenfalls für alle die Fälle verneint werden, in denen Handlungen von Berliner Staatsorganen mit Wirkung für den innerlandesrechtlichen Bereich zur Beurteilung stehen. Insoweit besteht damnach in Berlin das Problem des Verhältnisses von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit nicht.

§ 4 Verfassungsgerichtsbarkeit und Verfassung

Sieht man die Aufgabe der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte mit Drath [3] in dem "gerichtlichen Schutz des Verfassungsrechts zur Gewährleistung des verfassungsmäßigen Funktionierens des Staates" oder mit Kelsen [4] und Triepel [5] in der "gerichtlichen Garantie der Verfassung", so zeichnet sich immer die Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber der übrigen (Zivil-, Straf-, Verwaltungs- etc.) -Gerichtsbarkeit durch ihre besondere Beziehung zur Verfassung und damit zu dem durch diese organisierten Staate aus.

Für das Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit ist daher die Art der rechtlichen Beziehungen zwischen Bund und Ländern,

1) vom 12.5.1949 in der Übersetzung des ParlR, VOBlBZ S. 416
2) NJW 57, 127; 58, 98; 60, 571
3) VDStRL Heft 9, S. 112, Leitsatz 2
4) VDStRL Heft 5, S. 30
5) VDStRL Heft 5, S. 5

insbesondere der Grad der Selbständigkeit der Verfassungsräume der Länder gegenüber dem Bereich des Grundgesetztes von entscheidender Bedeutung. Damit ist die Frage gestellt, ob die Bundesrepublick den Charakter eines Bundesstaates besitzt, denn ein echtes Nebeneinander von Bund und Ländern und damit von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit ist nur in diesem denkbar. Es gibt allerdings keinen feststehenden Begriff des Bundesstaates, die Existenz grundsätzlich selbständiger Länder mit eingenen Verfassungen gehört jedoch in jedem Falle zum Wesen des Bundesstaates.

Während der Bundesstaat ursprünglich als ein auf Vertrag bis dahin souveräner Gliedstaaten beruhendes Staatswesen gekennzeichnet wurde, wurde in der Zeit der Weimarer Verfassung durch Aktualisierung der verfassunggebenden Gewalt des g a n z e n Volkes die bündische Grundlage und damit der so gekennzeichnete Bundescharakter aufgehoben [1]. Das Deutsche Reich der Weimarer Zeit wurde dennoch als ein aus nichtsouveränen Gliedstaaten (den Ländern) zusammengefügter Bundesstaat bezeichnet, dessen Verfassung das Reich den Gliedstaaten als selbständige Staatskörperschaft gegenübergestellt und überordnet [2]. Als wesentliches Merkmal des Bundesstaatsbegriffs wurde also nicht mehr die vertragliche Grundlage des Gesamtstaates, sondern die Existenz von Gliedstaaten angesehen. Dabei ist auffällig, aber durch die Entfernung von dem ursprünglichen Bundesstaatsbegriff erklärlich, daß nicht mehr von der Existenz selbständiger Gliedstaaten auf die Eigenschaft des Reiches als Bundesstaat geschlossen wird, sondern daß aus der Übernahme bundesstaatlicher Elemente in die Verfassung und der ausdrücklichen Kennzeichnung der Länder als Staaten das Vorhandensein selbständiger Gliedstaaten innerhalb eines Bundesstaates bejaht wird. Die Staatlichkeit der Länder wird also nicht mehr allein auf Grund objektiver Kennzeichen innerhalb der Länder, sondern auch durch Erkenntnis des Willens der Verfassung des Gesamtstaates ermittelt. Thoma[3] weist diesen Weg, wenn

1) Schmitt, Verfassungslehre, S. 366 u. 389
2) für die h.M. z.B. Thoma HbdDtStR I, S. 170; Anschütz, Art. 1 WRV, Anm. 1
3) HbdDtStR I, S. 175

er meint, die Grenzlinie zwischen den nichtsouveränen Staaten innerhalb eines Bundesstaates und den autonomen Provinzem, Ländern, Städten und dergleichen innerhalb eines Einheitsstaates sei nicht logisch definierbar. Es seien historische Vorgänge, juristische, politische und soziologische Einsichten, Rücksichten, Einfühlungen, welche dazu führten, daß man bestimmte historisch-konkrete Gebilde als Staaten bewertet.

Anschütz [1] sieht zwar die Ursprünglichkeit der Herrschaftsgewalt als das Unterscheidungsmerkmal an, das den Staat vom Nichtstaat, insbesondere von der Gemeinde abhebt, er kommt jedoch nur durch Ermittlung des Willens der Reichsverfassung zur Bejahrung dieser Ursprünglichkeit der Herrschaftsgewalt. Die Anerkennung der nichtabgeleiteten Landesstaatsgewalt durch die Reichsverfassung ist also auch für ihn die Voraussetzung für die Staatlichkeit der Länder.

Vom Standpunkt des ursprünglichen Bundesstaatsbegriffs, dessen Hauptmerkmal die vertragliche Grundlage des Gesamtstaates war, ist die Kennzeichnung des auf der verfassungsgebenden Gewalt des ganzen Volkes beruhenden Staates als Bundesstaat nur noch eine Fiktion[2]. Um die von der Verfassung gewollte bundesstaatliche Organisation durchführen zu können, wird die Staatlichkeit der Länder fingiert. Dieser Gedanke wird besonders deutlich von Carl Schmitt[3] ausgedrückt, wenn er sagt, bei dem bundesstaatlichen Charakter handele es isch um einen Verfassungsbestandteil, in welchem aus einer früheren bundesmäßigen Organisation Elemente in die neue Staatsform übernommen seien. Das Deutsche Reich der Weimarer Verfassung sei kein Bund mehr, wenn es trotzdem noch als Bundesstaat zu bezeichnen sei, so auf Grund seiner Verfassung, die kraft positiver Entscheidung über die Art der politischen Existenz (Art. 2 WRV) den bundesstaatlichen Charakter wahren wolle. Carl Schmitt spricht von einem Bundesstaat ohne bündische Grundlage.

---

1) Art. 1 WRV, Anm. 4

2) vgl. Weber, Spannungen und Kräfte, S. 70, der von dem "bloß fiktiven Charakter" des föderativen Aufbaus des Grundgesetzes spricht

3) Verfassungslehre, S. 389

Wie das Deutsche Reich der Weimarer Verfassung, so ist auch die Bundesrepublick Deutschland kein Bund im ursprünglichen Sinne. Das Grundgesetz beruht nicht auf Vertrag, sondern wurde durch den Parlamentarischen Rat geschaffen, dessen Mitglieder nicht die Länder vertraten, durch deren Landtage sie entsandt wurden, und die deshalb nur als Vertreter des gesamten deutschen Volkes angesehen werden können[1]. Die unter der Besatzungsherrschaft entstandenen oder von ihr geschaffenen Länder waren auch nicht souverän, wenn man unter Souveränität mit Thoma [2] die Eigenschaft einer politischen Körperschaft versteht, von Rechtswegen der höchste Herrschaftsverband auf einem Territorium zu sein. Wenn der Bundesrepublik dennoch der Charakter eines Bundesstaates zukommt, so nur im Sinne der oben gekennzeichneten Fiktion auf Grund der positiven Entscheidung des Grundgesetzes. In Art. 20 Abs. 1 wird die Bundesrepublik Deutschland ausdrücklich als Bundesstaat bezeichnet, Art. 28 setzt die Verfassungsautonomie der Länder voraus, in Art. 30 und 70 wird eine Vermutung zugunsten der Zuständigkeit der Länder aufgestellt, in Art. 50 ff. wird den Ländern ein Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes eingeräumt, in Art. 109 wird die selbständige und von einander unabhängige Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern statuiert, und schließlich ist nach Art. 79 Abs. 3 eine Änderung des Grundgesetzes, die den Bundesstaatscharakter, die Gliederung des Bundes in Länder und die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung beseitigt, verboten. Bei dieser ausdrücklichen bundesstaatlichen Organisation durch das Grundgesetz muß die Bundesrepublik als Bundesstaat angesehen werden[3], mag das Übergewicht des Bundes in Gesetzgebung und Rechtsprechung die Bedeutung der Eigenstaatlichkeit der Länder auch tatsächlich weitgehend zurückdrängen.

Das Verhältnis von Bund und Ländern und damit das von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit ist also durch das föderalistischen Prinzip gekennzeichnet. Das bedeutet zunächst, daß das Verhältnis der Über-

---

1) vgl. Weber, Spannungen und Kräfte, S. 69

2) HdbDtStR I, S. 174

3) So die allgemeine Meinung, vgl. BVerfGE 1, 19 u. 131; 4, 189; Wernicke, BKomm Art. 2/, Anm. II 1 b; v. Mangoldt-Klein, Art. 20, Anm. III; Maunz, S. 151

und Unterordnung zwischen Bund und Ländern durch die Verfassungsautonomie der Länder begrenzt wird. Das Grundgesetz gibt für die Länderverfassungen in Art. 28 nur wenige Normativbestimmungen, im übrigen können die Länder ihr Verfassungsrecht nach eigenem Ermessen ordnen. Soweit sich die Verfassungen im Rahmen des Art. 28 GG halten, ist der Bund nicht berechtigt, in ihren Bereich einzugreifen. Die Verfassungsräume des Bundes und der Länder stehen also grundsätzlich selbständig und unabhängig nebeneinander. Damit steht zugleich die Unabhängigkeit der Landesverfassungsgerichtsbarkeit gegenüber der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit fest, denn die Landesverfassungsgerichtsbarkeit verdankt ihre Existenz der Verfassungsautonomie der Länder und teilt deshalb das Schicksal der Verfassung, auf der sie beruht. Das Bundesverfassungsgericht ist den Verfassungsgerichten der Länder also nicht übergeordnet, es hat auch keinen grundsätzlichen Vorrang vor den Landesverfassungsgerichten, soweit Landesrecht zulässigerweise die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts neben der des Bundesverfassungsgerichts vorsieht. Andererseits kommt auch den Landesverfassungsgerichten kein Vorrang vor dem Bundesverfassungsgericht zu.

Durch die grundsätzliche Selbständigkeit und gegenseitige Unabhängigkeit der Verfassungsräume des Bundes und der Länder sind auch die Kompetenzbereichs der Bundes- und der Landesverfassungsgerichtsbarkeit gegeneinander abgegrenzt. Während die Ausübung der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit innerhalb des Verfassungsraumes eines Landes die Verfassungsautonomie des Landes verletzen würde, wäre die Tätigkeit eines Landesverfassungsgerichts innerhalb des Bereichs der Bundesverfassung als Verletzung des Grundgesetzes anzusehen. Der Bereich der Verfassung ist die natürliche Grenze der ihr zugeordneten Verfassungsgerichtsbarkeit. Für das Bundesverfassungsgericht ist daher nur das Grundgesetz und das sonstige Bundesrecht, für die Landesverfassungsgerichte sind nur die Landesverfassung und das sonstige Landesrecht Prüfungsmaßstab[1].

1) vgl. Lechner, die Grundrechte, S. 664

Es gibt also keinen einheitlichen Begriff der Verfassungsmäßigkeit, sondern nur einen solchen im Hinblick auf das Grundgesetz oder auf eine Landesverfassung[1]. Wird in einer Landesverfassung der Begriff Verfassungsmäßigkeit benutzt[2], so kann damit nur die Vereinbarkeit mit der Landesverfassung gemeint sein, denn die Übereinstimmung mit dem Grundgesetz gehört in den Bereich der Bundesverfassung und unterliegt damit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Wenn das Grundgesetz in Art. 28 gewisse Mindestanforderungen an die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern stellt, so kommt darin ein weiteres Merkmal der Organisation der Bundesrepublik als Bundesstaat zum Ausdruck, nämlich die Forderung nach der Homogenität der Länder ohne die ein Bundesstaat nicht denkbar ist[3]. Die Verfassungsgrundsätze des Grundgesetzes, die der Bundesrepublik den Charakter eines republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates geben, müssen auch in den Ländern anerkannt sein. Soweit die Landesverfassungen im Widerspruch zu diesen Grundsätzen stehen, sind sie nichtig. Insbesondere darf die Regelung der Landesverfassungsgerichtsbarkeit nicht der Ordnung der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit widersprechen, soweit in dieser eine rechtsstaatliche Grundentscheidung des Grundgesetzes zum Ausdruck kommt.

Während das Erfordernis der Homogenität das positive Verfassungsrecht betrifft, muß für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Tätigkeit ihrer Verfassungsorgane einschließlich der Verfassungsgerichte auf die Rechte und Pflichten hingewiesen werden, die sich aus der Eigenschaft der Bundesrepublik als eines körperschaftlichen Verbandes des öffentlichen Rechts ergeben. Mit Anschütz[4] ist davon auszugehen, daß die Zugehörigkeit der Länder zu dem körperschaftlichen Verband des Gesamtstaates mit Notwendigkeit einerseits einen Inbegriff

---

1) vgl. die Unterscheidung zwischen der Verletzung des GG und der einer Landesverfassung in Art. 100 Abs. 1 GG

2) z. B. Art. 65 BayVerf.

3) Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 376

4) HbdDtStR I, S. 296

von Pflichten, andererseits einen Komplex von Rechten und Ansprüchen erzeugt. Den Pflichten der Länder stehen überall Rechte des Bundes (auf Erfüllung, eventuell Erzwingung der Länderpflichten) und ebenso den Länderrechten entsprechende Bundespflichten (gerichtet auf Anerkennung und Gewährleistung der betreffenden Rechte) gegenüber. Was für die eine Seite ein Recht ist, bedeutet für die andere eine Pflicht und umgekehrt. Aus dem Recht der Länder, eine eigene Verfassungsgerichtsbarkeit zu errichten, folgt daher die Pflicht des Bundes, diese anzuerkennen. Die Bundesorgane, insbesondere das Bundesverfassungsgericht, sind nicht berechtigt, sich über Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte, die sich innerhalb der ihnen zustehenden Kompetenz halten, hinwegsetzen. Sie müssen sie anerkennen, auch wenn sie sie für unrichtig halten.

B. Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit

§ 5 Prüfungsmaßstab für das Landesverfassungsgericht

Auch für das Verhältnis der Landesverfassung zum Grundgesetz und zu sonstigem Bundesrecht gilt der Grundsatz: Bundesrecht bricht Landesrecht (Art. 31 GG). Es ist daher möglich, daß eine Bestimmung der Landesverfassung, auf die es bei der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts ankommt, nichtig ist. Diese Tatsache sowie der Umstand, daß das Grundgesetz in Art. 100 Abs. 3 die Möglichkeit voraussetzt, daß ein Landesverfassungsgericht das Grundgesetz auslegt, lassen die Frage entstehen, inwieweit der aus der Erkenntnis des Zusammenhangs zwischen Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit gewonnene Grundsatz, daß für ein Landesverfassungsgericht die Landesverfassung höchster Prüfungsmaßstab sei, eingeschränkt werden muß.

Es müssen hier folgende Fälle unterschieden werden:

a) Das Landesverfassungsgericht hält einen Hoheitsakt (Verwaltungsakt, Gesetz) für vereinbar mit der Landesverfassung, jedoch für unvereinbar mit dem Grundgesetz.

b) Das Landesverfassungsgericht hält einen Hoheitsakt (Verwaltungsakt, Gesetz) zwar für vereinbar mit der Landesverfassung, es hält jedoch die betreffende Bestimmung der Landesverfassung für grundgesetzwidrig.

Im ersten Falle ist der Grundsatz, daß für ein Landesverfassungsgericht die Landesverfassung höchster Prüfungsmaßstab ist, streng durchzuführen. Denn es ist nicht die Aufgabe des Landesverfassungsgerichts, die Gültigkeit des Hoheitsakts unter allen möglichen Gesichtspunkten zu prüfen. Aus seiner Bezogenheit auf die Landesverfassung folgt vielmehr, daß es den Hoheitsakt lediglich auf seine Vereinbarkeit mit der Landesverfassung, unabhängig von seiner Vereinbarkeit mit Bundesrecht zu überprüfen hat [1]. Das OVG Lüneburg [2] als Verfassungsgericht für Schleswig-Holstein hat daher die durch die Landesverfassung gegebene natürliche Grenze seiner Gerichtsbarkeit überschritten, wenn es die Verfassungsmäßigkeit des schleswig-hol-

1) der BayVerfGH - Entsch.v.10.3.51 VerwRspr.3, 654; Entsch.v.20.7.51 BayVerfGHE 4 II S.155; Entsch.v.4.4.52 BayVerfGHE 5 II S. 95; Entsch.v.9.5.52 BayVerfGHE 5 II S.122; Entsch.v.31.7.52 VerwRspr.5, 266 - und der HessStGH - Entsch.v. 4.8.50 AöR 77, S.328 - lehnen daher die Prüfung der Vereinbarkeit mit anderen übergeordneten Normen als denen der Landesverfassung, namentlich mit dem Grundgesetz, mit Bundes- und Besatzungsrecht ab; vgl. auch BremStGH Entsch. 5.1.57 NJW 57, 666.

2) Entsch. v.19.5.50 AöR 76, S.344 ff. = DVBl 50, 530 ff.

steinschen Wahlgesetzes vom 27. 2. 1950 unmittelbar an Hand des Grundgesetzes geprüft hat[1]. Seine Begründung, Art. 100 Abs. 3 GG schreibe vor, daß das Landesverfassungsgericht selbst zur Entscheidung über die Auslegung des Grundgesetzes berufen sei, ist nicht zutreffend. Denn diese Vorschrift setzt zwar voraus, daß auch ein Landesverfassungsgericht in die Lage kommen kann, das Grundgesetz auszulegen, sie ist jedoch nicht eine "für die Landesverfassungsgerichtsbarkeit geschaffene Sonderregelung"[2]. Um die Auslegung des Grundgesetzes kann gestritten werden, ohne daß die Vereinbarkeit eines Gesetzes mit dem Grundgesetz zur Entscheidung steht[3]. So, wenn ein Landesverfassungsgericht die Vereinbarkeit von Landesgesetzen mit solchen Bestimmungen der Landesverfassung zu prüfen hat, die ihrerseits Grundrechten[4] des Grundgesetzes entsprechen. Denn, wie unten noch darzulegen sein wird [5], bleiben diese Grundrechte gemäß Art. 142 GG als formelles Landesrecht in Kraft, während sie inhaltlich Bundesrecht sind. Bei ihrer Auslegung handelt es sich also nicht um die Auslegung der Landesverfassung, sondern um die des Grundgesetzes.

Da es bei dem Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht nur um die Vereinbarkeit des Hoheitsakts mit der Landesverfassung, nicht um seine Gültigkeit geht, kann im ersten Falle (a) die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts, daß der Hoheitsakt mit der Landesverfassung vereinbar sei, auch dann richtig sein, wenn er gegen das Grundgesetz oder Bundesrecht verstößt, denn die Norm, an der der Hoheitsakt geprüft worden ist, ist gültig.

Im zweiten Falle (b) kann die strenge Durchführung des Grundsatzes, daß oberster Prüfungsmaßstab für das Landesverfassungsgericht die Landesverfassung sei, dazu führen, daß das Landesverfassungsgericht die Vereinbarkeit eines Hoheitsakts mit der Landesverfassung feststellt, obwohl der Hoheitsakt bei Berücksichtigung der Grundgesetzwidrigkeit der Landesverfassungbestimmungen in Wahrheit wegen

1) so auch Holtkotten, BKomm Art. 100, Anm. II A 2 f
2) OVG Lüneburg, aaO. S. 352
3) vgl. v. Mangoldt, DÖV 50, 571; BremStGH NJW 57, 666
4) vgl. unten S. 55
5) vgl. unten S. 43

Verstoßes gegen die Landesverfassung nichtig ist. Es liegt deshalb nahe, die in Art. 100 Abs. 1 GG für die Gerichte begründete Pflicht, das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts darüber einzuholen, ob die Bestimmung der Landesverfassung, auf die es bei der Entscheidung ankommt, unvereinbar mit dem Grundgesetz oder sonstigem Bundesrecht sei, auch auf die Landesverfassungsgerichte anzuwenden.

Der Grundsatz der richterlichen Prüfungszuständigkeit, der in Art. 100 GG seinen Ausdruck gefunden hat, ist aus Art. 102 WRV, der dem Art. 97 Abs. 1 GG entspricht, entwickelt worden [1]. Der Satz, daß die Richter "unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen" sind, findet sich in allen deutschen Länderverfassungen[2]. "Gesetz" im Sinne dieser Bestimmungen kann aber nicht nur Landdesrecht sein, es muß darunter alles Recht, das innerhalb des Landes gilt, also auch Bundesrecht, verstanden werden. Zudem ist anzunehmen, daß es sich bei der Bestimmung des Art. 97 Abs. 1 GG um einen allgemeinen Grundsatz handelt, der für alle Richter, auch wenn sie ihren Rechtsprechungsauftrag nur aus der Landesverfassung erhalten, gilt[3]. Die Landesverfassungsrichter sind also verpflichtet, bei ihren Entscheidungen alles Bundes- und Landesrecht zu berücksichtigen. Sie können nicht gezwungen werden, eine Maßnahme der Landesstaatsgewalt an Hand einer Norm des Landesrechts zu prüfen, von deren Nichtigkeit nach Bundesrecht sie überzeugt sind.

Die richterliche Prüfungszuständigkeit der Landesverfassungsgerichte erstreckt sich also wie bei allen anderen Bundes- und Landesgerichten auch auf die Vereinbarkeit von Landesrecht mit Bundesrecht. Wie bei allen Bundes- und Landesgerichten ist daher die Befugnis, die Unvereinbarkeit des Landesrechts mit Bundesrecht festzustellen, den Landesverfassungsgerichten gemäß Art. 100 Abs. 1 GG entzogen und beim Bundesverfassungsgericht konzentriert. Nach der Auslegung, die Art. 100 Abs. 1 GG durch das Bundesverfassungsgericht[4] erfahren hat, gilt dies jedoch nur insoweit, als es sich bei dem Landesrecht um Normen handelt, die nach Inkrafttreten des Grundgesetzes bzw. des Bundesrechts geschaffen worden sind[5]

---

1) RGZ 111, 322

2) Baden-Württemberg: Art. 65 II; Bayern: Art. 85; Bremen: Art. 135 I; Hamburg: Art. 62; Hessen: Art. 162 II; Niedersachsen: Art. 39 III; Nordrhein-Westfalen: Art. 3 III; Rheinland-Pfalz: Art. 121; Schleswig-Holstein: Art. 36 I

3) Holtkotten, BKomm. Art. 97 II 1 a; Arndt, AöR 60, 217 für die WRV

4) Entsch. v. 24.2.53 BVerfGE 2 124; DÖV 53, 214

5) Halten die Landesverfassungsgerichte von Bayern, Bremen, Hessen und Rheinland-Pfalz eine Bestimmung ihrer Landesverfassung, auf deren Gültigkeit

Es sei hier noch einmal darauf hingewiesen, daß die Pflicht, das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen, nur dann besteht, wenn das Landesverfassungsgericht das Gesetz, das ihm als Prüfungsmaßstab dient, für bundesrechtswidrig hält. Ist die Vereinbarkeit eines Gesetzes mit der Landesverfassung Gegenstand der Entscheidung, so darf das Landesverfassungsgericht das Verfahren nicht aussetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einholen, wenn es dieses Gesetz für unvereinbar mit dem Grundgesetz oder sonstigem Bundesrecht hält. Denn es muß hier unterschieden werden: Während in dem Verfahren vor den anderen (Zivil-, Straf-, Verwaltungs- etc.) -Gerichten ein Gesetz auf einen zur Entscheidung stehenden Sachverhalt angewendet wird, ist es im Verfahren vor einem Verfassungsgericht auch möglich, daß ein Gesetz selbst Gegenstand der Entscheidung ist und seinerseits am Maßstab eines anderen Gesetzes geprüft wird.

Während Art. 100 Abs. 1 GG nur im ersten Falle angewandt werden kann, spielt im zweiten Falle die Vereinbarkeit der Landesnorm, die Gegenstand der Entscheidung ist, mit dem Grundgesetz oder Bundesrecht keine Rolle. Es kommt hier nur auf die Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem Landesrecht an unabhängig von seiner Gültigkeit nach Bundesrecht[1].

Wenn das OVG Lüneburg in der bereits angeführten Entscheidung einerseits ausführt, im Streit sei die Vereinbarkeit des Wahlgesetzes mit dem Bonner Grundgesetz[2] und damit diese als eigentlichen Streitgegenstand kennzeichnet, andererseits aber erwägt, die Entscheidung über diese Frage gemäß Art. 100 Abs. 1 GG auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen[3], so übersieht es die Notwendigkeit der oben getroffenen Unterscheidung[4]. Die in der Entscheidung vertretene

---

es bei der Entscheidung ankommt, für unvereinbar mit dem Grundgesetz, so haben sie selbst die Nichtigkeit dieser Bestimmung festzustellen.

1) vgl. Friesenhahn, Referat 1. Teil II 1 c
2) aaO. S. 351
3) aaO. S. 352
4) vgl. auch Holtkotten, BKomm Art. 100 Anm. II a 2 f

Ansicht, daß die Nichtanwendung des Art. 100 Abs. 1 GG auf die Landesverfassungsgerichtsbarkeit sinnvoll sei, da bei einer Anwendung des Art. 100 Abs. 1 GG auch auf die Landesverfassungsgerichte die Landesverfassungsgerichtsbarkeit "praktisch lahmgelegt" sei [1], trifft zwar in ihrem Ergebnis zu; Art 100 Abs. 1 GG kommt in diesem Falle jedoch deshalb nicht zur Anwendung, weil die Prüfung der Landesverfassungsmäßigkeit des Gesetzes Hauptgegenstand des Verfahrens vor dem Landesverfassungsgericht ist und daher die Frage der Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz oder Bundesrecht nicht auftauchen kann.

Die grundsätzliche Beschränkung auf die Landesverfassung als höchsten Prüfungsmaßstab gilt auch dann, wenn das Bundesverfassungsgericht gemäß Art 93 Abs. 1 Ziffer 4 oder Art. 99 GG als Verfassungsgericht für das Land tätig wird. Denn es handelt sich hier immer nur um Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes. Hält das Bundesverfassungsgericht eine Norm des Landesrechts, die in dem Verfahren Prüfungsmaßstab ist, für unvereinbar mit dem Bundesrecht, so hat es selbst im Inzidentverfahren über ihre Gültigkeit zu entscheiden. Denn als Bundesinstanz kann das Bundesverfassungsgericht in keinem Falle genötigt sein, bundesrechtswidriges Landesrecht seinen Entscheidungen zugrunde zu legen [2].

§ 6 Gegenstand der Prüfung durch das Landesverfassungsgericht

Die Bezogenheit der Landesverfassungsgerichtsberkeit auf den Verfassungsraum des Landes bringt es mit sich, daß den Landesverfassungsgerichten die Entscheidung über Akte der Bundesstaatsgewalt entzogen ist. Das Landesverfassungsgericht kann nur über die Vereinbarkeit von Akten solcher staatlichen Stellen mit der Landesverfassung entscheiden, die an die Landes-

1) zustimmend Forsthoff, AÖR 76, S. 371 (Anm. zu der zitierten Entsch.)
2) vgl. Friesenhahn, Referat 1. Teil II 1 c

verfassung gebunden sind, deren Maßnahmen bei Verstoß gegen die Landesverfassung also fehlerhaft sind. Das trifft für die Staatsgewalt des Bundes nicht zu. Denn soweit Stellen des Bundes innerhalb ihrer bundesrechtlichen Kompetenz handeln, können sie durch Landesrecht nicht gebunden werden.

Der Vergleich, den Holtkotten[1] zur Begründung seiner gegenteiligen Ansicht mit der Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte zieht, ist nicht zwingend. Zwar ist nach § 11 BVerwGG die Anfechtung von Akten der Bundesstaatsgewalt vor einem Landesveraltungsgericht möglich. Die Landesverwaltungsgerichte sind jedoch mit den Landesverfassungsgerichten nicht ohne weiteres vergleichbar. Wie diese sind die Landesverwaltungsgerichte zwar Gerichte des Landes, sie erfüllen jedoch ebenso wie die ordentlichen, die Arbeits- und die Sozialgerichte der Länder eine Aufgabe, die ihnen vom Bund zugewiesen ist. Nach Art. 92 GG üben die Gerichte der Länder rechtsprechende Gewalt des Bundes aus[2]. Da der Bund außer den in Art. 92 GG vorgesehenen keine Bundesgerichte, insbesondere keine mittleren oder unteren Bundesverwaltungsgerichte errichten kann, wäre es auch ohne die ausdrückliche Bestimmung des § 11 BVerwGG notwendig zulässig, daß vor den Verwaltungsgerichten der Länder auch Verwaltungsakte von Bundesbehörden angefochten werden können. Demgegenüber ist die Gerichtsbarkeit der Landesverfassungsgerichte auf den Bereich der Landesverfassungen beschränkt. Die Landesverfassungsgerichte üben keine rechtsprechende Gewalt des Bundes aus, sondern sie erhalten ihren Rechtsprechungsauftrag aus der Landesverfassung. Während die Verwaltungsgerichte der Länder das gesamte Bundes- und Landesrecht anzuwenden haben, ist für die Landesverfassungsgerichte nur das Landesrecht Prüfungsmaßstab. Im Gegensatz zu den Landesverwaltungsgerichten können die Landesverfassungsgerichte daher nur die Akte derjenigen staatlichen Stellen nachprüfen, bei denen eine Bindung an Landesrecht besteht. Da einer derartigen Bindung nur die Landesstaatsgewalt unterliegt, sind die Verfassungsgerichte der Länder auf die Entscheidung über Akte der Landesstaatsgewalt beschränkt.

---

1) BKomm Art. 142 Anm. II 3 d

2) vgl. v. Mangoldt, Art. 92 GG, Anm. 4; OLG Düsseldorf, MDR 51, 490

C. Die Bundesverfassungsgerichtsbarkeit

§ 7 Prüfungsmaßstab für das Bundesverfassungsgericht

Aus der Beziehung von Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit folgt, daß das Bundesverfassungsgericht - außer in den Fällen der Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 und Art. 99 GG, in denen es als Verfassungsgericht des Landes handelt - seine Entscheidungen nur an Hand des Grundgesetzes und des sonstigen Bundesrechts zu treffen hat. Dieser Grundsatz ergibt sich auch aus Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 und Art. 100 Abs. 1 GG, die dem Bundesverfassungsgericht nur die Entscheidung über die Vereinbarkeit von Bundes- oder Landesrecht mit dem Grundgesetz oder mit sonstigem Bundesrecht zuweisen. Ist z.B. eine Maßnahme der Landesstaatsgewalt Gegenstand der Prüfung, so kann sich ergeben, daß sie nicht nur aus Gründen des Bundesrechts, sondern zugleich auch wegen Verstoßes gegen das Landesrecht nichtig ist. Das Bundesverfassungsgericht kann in diesem Falle nicht die Nichtigkeitserklärung wegen Fehlens des Rechtsschutzbedürfnisses ablehnen, weil die Maßnahme bereits nach Landesrecht nichtig sei. Mit der gleichen Berechtigung könnte andernfalls das Landesverfassungsgericht die Nichtigkeitserklärung ablehnen, weil die Maßnahme bereits aus Gründen des Bundesrechts ungültig sei.

Wenn es sich bei der Maßnahme der Landesstaatsgewalt um ein Gesetz handelt, kann das Bundesverfassungsgericht auch nicht gemäß Art. 100 Abs. 1 GG das Verfahren aussetzen und die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts einholen, denn Gegenstand des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht ist nicht die Prüfung der Gültigkeit des Gesetzes unter allen möglichen Gesichtspunkten, sondern seine Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und sonstigem Bundesrecht, unabhängig von seiner Gültigkeit nach Landesrecht, so daß Art. 100 Abs. 1 GG hier nicht anwendbar ist. Das Bundesverfassungsgericht ist in keinem Falle befugt, das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts einzuholen. Denn die Möglichkeit, daß es die Vereinbarkeit einer Maßnahme mit Landesrecht pürft und das Landesrecht, auf das es bei dieser Entscheidung ankommt, für unvereinbar mit der Landesverfassung hält, ist nur dann denkbar, wenn das Bundesverfassungsgericht als Verfassungsgericht für das Land gemäß Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG oder Art. 99 GG tätig wird.

In allen anderen Fällen ist für das Bundesverfassungsgericht das Grundgesetz und das sonstige Bundesrecht, das als höherrangiges Recht nicht gegen Landesrecht verstoßen kann, höchster Prüfungsmaßstab. Soweit aber das Bundesverfassungsgericht als Verfassungsgericht eines Landes das Landesrecht, auf das es bei der Entscheidung ankommt, für unvereinbar mit der Landesverfassung hält, ist die Anwendung des Art. 100 Abs. 1 GG nicht möglich, da ein Landesverfassungsgericht, dessen Entscheidung über die Landesverfassungsmäßigkeit eingeholt werden könnte, nicht besteht. Die Ansicht von Maunz[1], Art. 100 Abs. 1 GG gelte auch für das Bundesverfassungsgericht, wenn dieses vor die Frage der Vereinbarkeit von Landesrecht mit Landesverfassungsrecht gestellt werde, hat also nur theoretische Bedeutung. Ihre Begründung; wenn Art. 100 Abs. 1 GG die Frage der Verletzung von Landesverfassungsrecht allgemein in die Zuständigkeit der Landesverfassungsgerichte verwiesen habe, so sei damit der Wille des Grundgesetzes zum Ausdruck gebracht, daß sich das Bundesverfassungsgericht mit dieser Frage auch nicht einschlußweise befassen dürfe, ist allerdings zutreffend. Sie entspricht dem Wortlaut des Grundgesetzes und der Begrenzung der Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts bzw. der Landesverfassungsgerichte auf den Bereich des Grundgesetzes bzw. der Landesverfassungen.

§ 8 Gegenstand der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht

Während das Landesverfassungsgericht auf die Kontrolle von Akten der Landesstaatsgewalt beschränkt ist, da nur bei diesen die Gültigkeit von der Vereinbarkeit mit der Landesverfassung abhängig ist, unterliegen der Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts sowohl die Maßnahmen der Landes- als auch die der Bundesstaatsgewalt. Denn das Grundgesetz bindet alle staatliche Gewalt, unabhängig davon, ob sie vom Bund oder von einem Land ausgeht. Akte der Landesstaatsgewalt können daher auch dann ungültig sein, wenn ihre Vereinbarkeit mit der Landesverfassung festgestellt ist.

1) S. 232

Dementsprechend sehen die Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 und Art. 100 Abs. 1 GG die Kontrolle von Landesrecht durch das Bundesverfassungsgericht vor. Durch § 90 BVerfGG wird das Bundesverfassungsgericht ermächtigt, alle Maßnahmen der öffentlichen Gewalt, also auch solche der Landesstaatsgewalt, auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen. Inwieweit das Bundesverfassungsgericht befugt ist, auch Entscheidungen eines Landesverfassungsgerichts auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz oder sonstigem Bundesrecht zu überprüfen, wird an anderer Stelle noch zu erörtern sein[1].

1) s. unten S. 50

D. Die gegenseitige Bindung der Verfassungsgerichte an ihre Entscheidungen

§ 9 Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte

Alle deutschen Länder haben die Entscheidung ihrer Verfassungsgerichte über die Auslegung der Landesverfassung und die Verfassungsmäßigkeit eines Landesgesetzes mit bindender Wirkung für alle Gerichte und Verwaltungsbehörden ausgestattet[1]. Baden-Württember, Bremen[2], Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen verleihen ihnen sogar Gesetzeskraft. Niedersachsen und Rheinland-Pfalz geben Geseteskraft nur den Entscheidungen über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen.

Das Landesrecht kann die Verbindlichkeit der Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts nur für den Bereich der Landesverfassung bestimmen. Es entsteht daher die Frage, inwieweit auch das Bundesverfassungsgericht an die Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte gebunden ist.

Dieses Problem tritt insbesondere dann auf, wenn das Bundesverfassungsgericht eine Bestimmung der Landesverfassung zu überprüfen hat, die nach seiner Ansicht unzutreffend durch das Landesverfassungsgericht ausgelegt worden ist. Es ist denkbar, daß die Landesverfassungsbestimmung in der Auslegung des Landesverfassungsgerichts grundgesetzwidrig ist, während sie in der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundgesetz vereinbar wäre. Könnte das Bundesverfassungsgericht die Landesverfassungsbestimmung unabhängig von der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts auslegen, so hätte es die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz festzustellen, wäre es an die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts gebunden, so müßte es die Bestimmung für nichtig erklären.

---

1) Baden-Württember: § 23 StGHG; Bayern: § 21 VerfGHG; Bremen: § 8 StGHG; Hamburg: § 15 VerfGG; Hessen: § 43 StGHG; Niedersachsen: § 19 StGHG; Nordrhein-Westfalen: § 26 VerfGHG; Rheinland-Pfalz: §§ 26 Abs. 2, 19 Abs. 2 VerfGHG.

2) § 8 BremStGHG erklärt die Entscheidungen des Staatsgerichtshof für "allgemein verbindlich".

Aus der Erkenntnis der Organisation der Bundesrepublik als Bundesstaat ergibt sich, daß das Bundesverfassungsgericht sich nicht über die Entscheidung eines Landesverfassungsgerichts hinwegsetzen kann. Denn dem Recht der Länder, eine eigene Landesverfassungsgerichtsbarkeit zu errichten, entspricht die aus der Zugehörigkeit der Länder zu dem körperschaftlichen Verband des Gesamtstaates folgende Pflicht des Bundes, diese Landesverfassungsgerichtsbarkeit anzuerkennen[1]. Die Anerkennung kann sich nicht in der Duldung der Existenz der Landesverfassungsgerichte erschöpfen, sie muß sich vielmehr auf ihre Tätigkeit, das heißt ihre Entscheidungen erstrecken, um wirksam zu sein. Das Bundesverfassungsgericht hat seine Bindung an die Entscheidung der Landesverfassungsgerichte auch tatsächlich anerkannt, wenn es in seiner Entscheidung vom 6.2.56[2] die Auslegung des Art. 68 der Verfassung von Baden-Württemberg durch das Urteil des baden-württembergischen Staatsgerichtshoffes vom 10.12.55, nach der eine politische Partei im Verfassungsstreit vor dem Staatsgerichtshof nicht auftrten kann, ausdrücklich als bindend hingenommen hat.

Friesenhahn[3] will die Bindung des Bundesverfassungsgerichts dann nicht eintreten lassen, wenn es sich bei der durch das Landesverfassungsgericht ausgelegten Norm um eine Bestimmung der Landesverfassung handelt, die als solche oder in der Deutung, die ihr das Landesverfassungsgericht gibt, die Gesamtordnung von Bund und Ländern, also z.B. das Zusammenspiel von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit betrifft.

Diese Auffassung würde die Abgrenzung zwischen Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte, die das Bundesverfassungsgericht binden, und solchen, die es nicht binden, notwendig machen und damit zur Komplizierung des Verhältnisses von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit beitragen. Sie hält aber auch einer kritischen Betrachtung nicht stand. Denn auch bei den Bestimmungen einer Landesverfassung, die die Gesamtordnung von Bund und Ländern betreffen, handelt es sich um Landesnormen, die nur von Organen des Landes mit bindender Wirkung ausgelegt werden können. Das Bundesverfassungsgericht würde die ihm durch das Grundgesetz gegebene natürliche Grenze seiner Gerichtsbarkeit überschreiten, wollte es diesen Landesverfassungsbestimmungen eine andere Auslegung geben. Allerdings ist ein Land nicht befugt, eine Bestimmung zu schaffen oder einer Landesnorm eine Auslegung zu geben, die der vom Gundgesetz getroffenen Regelung der Ge-

1) s. oben S. 13
2) BVerfGE 4, 377
3) Referat 1. Teil III 3 b

samtordnung von Bund und Ländern widerspricht (Art. 31 GG). Das Bundesverfassungsgericht ist jedoch nicht befugt, sich über die Auslegung dieser Norm hinwegzusetzen, es kann nur die in ihrer Auslegung gegen das Grundgesetz verstoßende Norm für ungültig erklären.

In dem von Friesenhahn angeführten Beispiel[1] ist also das Bundesverfassungsgericht daran gebunden, daß nach der Auslegung des bremischen Staatsgerichtshofs unter die in Art. 140 LVerf genannten "anderen staatsrechtlichen Fragen" auch die Vereinbarkeit von Landesrecht mit Bundesrecht fällt. Es kann diesen Artikel nicht unter Nichtachtung der Auslegung durch den bremischen Staatsgerichtshof dahin interpretieren, daß die Vereinbarkeit von Landesrecht mit Bundesrecht nicht in seinen Rahmen fällt, und seine Gültigkeit in dieser Auslegung feststellen. Das Bundesverfassungsgericht hat vielmehr den Art. 140 BremVerf insoweit für unvereinbar mit dem Grundgesetz zu erklären, als er die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs für die Frage der Vereinbarkeit von Landesrecht mit Bundesrecht vorsieht.

§ 10 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

Daß die Landesverfassungsgerichte grundsätzlich an alle Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gebunden sind, ergibt sich aus § 31 Abs. 1 BVerfGG, der für alle Gerichte, also auch für die Landesverfassungsgerichte, gilt.

---

1) Der bremische Staatsgerichtshof legt Art. 140 der Landesverfassung, nach dem ihm die Entscheidung von 'anderen staatsrechtlichen Fragen" zusteht, dahin aus, daß unter diese staatsrechtlichen Fragen auch die Vereinbarkeit von Landesrecht mit Bundesrecht fällt, hält aber andererseits dafür, daß Art. 140 in dieser Auslegung im Widerspruch zu Art. 100 GG steht. Es hat darum die Frage der Vereinbarkeit des Art. 140 BremVerf mit dem Grundgesetz als Inzidentfrage dem 1. Senat des Bundesverfassungsgerichts vorgelegt.

Soweit das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 99 GG als Verfassungsgericht für das Land tätig wird, ergibt sich die Bindung der Landesverfassungsgerichte an seine Entscheidung jedoch nicht aus § 31 Abs. 1 BVerf GG. Denn das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Falle die Stellung eines Verfassungsgerichts des Landes. Es erhält seinen Rechtsprechungsauftrag von dem Land, "das es durch Landesgesetz mit Landesstaatsgewalt ausstattet"[1]. Die Vorschriften des 2. Teiles des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht, wozu auch § 31 gehört, sind daher gemäß § 75 BVerfGG auch nur entsprechend anwendbar. Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts müssen in diesem Falle die gleichen Wirkungen haben wie diejenigen der Landesverfassungsgerichte in den entsprechenden Verfahren. Die in § 31 BVerfGG vorgeschriebene Bindung kann sich daher nur auf den Bereich des Landes erstrecken[2].

---

1) Geiger, Festschrift f. Laforet, S. 257; vlg. auch Holtkotten, BKomm Art. 99 Anm. 2 1 a

2) vlg. Lechner, § 74 BVerfGG Anm. 3

E. Zusammenfassung

1. Das Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit wird durch das bundesstaatliche Prinzip bestimmt.

2. Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit stehen grundsätzlich selbständig und unabhängig nebeneinander.

3. Die Kompetenzbereiche von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit werden durch die Verfassungsräume des Grundgesetzes bzw. der Landesverfassungen gegeneinander abgegrenzt. Der Bereich der Verfassung ist die natürliche Grenze der ihr zugeordneten Verfassungsgerichtsbarkeit.

4. Das Bundesverfassungsgericht und die Landesverfassungsgerichte haben nicht die Gültigkeit einer Maßnahme der Staatsgewalt unter allen möglichen Gesichtspunkten zu prüfen. Vielmehr hat das Bundesverfassungsgericht lediglich über ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und sonstigem Bundesrecht, das Landesverfassungsgericht lediglich über ihre Vereinbarkeit mit der Landesverfassung und sonstigem Landesrecht unabhängig von ihrer Gültigkeit nach Bundesrecht zu entscheiden.

5. Das Landesverfassungsgericht hat die Bestimmung der Landesverfassung oder des sonstigen Landesrechts, auf die es bei dieser Entscheidung ankommt, ihrerseits inzidenter auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und sonstigem Bundesrecht zu überprüfen.

6. Kommt das Landesverfassungsgericht bei der Prüfung im Falle 5. zu dem Ergebnis, daß die Bestimmung der Landesverfassung oder des sonstigen Landesrechts unvereinbar mit dem Grundgesetz oder sonstigem Bundesrecht ist, so hat es das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen.

7. Wird das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 oder 99 GG als Verfassungsgericht für das Land tätig, so ist es ebenso wie ein Landesverfassungsgericht auf die Prüfung der Vereinbarkeit mit der Landesverfassung und sonstigem Landesrecht beschränkt. Über die Vereinbarkeit der Bestimmung, auf die es bei dieser Entscheidung ankommt, mit dem Grundgesetz und sonstigem Bundesrecht entscheidet das Bundesverfassungsgericht in eigener Zuständigkeit.

8. Während die Landesverfassungsgerichte auf die Überprüfung von Akten der Landesstaatsgewalt beschränkt sind, unterliegen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowohl Maßnahmen der Bundes- als auch solche der Landesstaatsgewalt.

9. Soweit Gegenstand der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Landesverfassungsrecht oder sonstiges Lnadesrecht ist, ist das Bundesverfassungsgericht an die Auslegung gebunden, die dieses Recht durch das Landesverfassungsgericht erfahren hat.

10. Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts binden auch die Landesverfassungsgerichte, sofern das Bundesverfassungsgericht nicht als Landesverfassungsgericht (Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 und 99 GG) tätig geworden ist.

2. Teil: Probleme im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht

§ 11 Bedeutung des Verhältnisses von Bundes- und Landesrecht für das Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit

Da das Bundesverfassungsgericht seine Entscheidungen grundsätzlich nur an Hand von Bundesrecht zu treffen hat, während für die Landesverfassungsgerichte grundsätzlich nur Landesrecht Prüfungsmaßstab ist, muß zur Klärung des Verhältnisses von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit auf einige Probleme im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht eingegangen werden.

Eine erschöpfende Behandlung des Verhältnisses von Bundes- und Landesrecht und der sich daraus ergebenden Konsequenzen für das Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit[1)] kann im Rahmen der vorligenden Arbeit nicht stattfinden, sie gehört in das allgmeine Verfassungsrecht. Nicht auszuweichen ist bei der Frage nach dem Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit jedoch dem Problem der Bedeutung der inhaltsgleichen bundes- und landesrechtlichen Bestimmungen. Das mag an folgendem Beispiel deutlich werden:

1. Sowohl in Art. 97 Abs. 1 GG als auch in Art. 39 Abs. 3 der vorläufigen Niedersächsischen Verfassung ist garantiert: " Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen". Verstößt ein niedersächsisches Gesetz gegen diese Garantie der Unabhängigkeit der Richter, so kann das niedersächsische Landesministerium nur dann die Entscheidung des niedersächsischen Staatsgerichtshofs einholen, wenn Art. 39 Abs. 3 ndsLVerf trotz seiner Übereinstimmung mit Art. 97 Abs. 1 GG gültig ist, andernfalls hat sie nur die Möglichkeit, gemäß Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG das Bundesverfassungsgericht anzurufen.

2. Fühlt ein bayerischer Staatsbürger sich durch eine Verfügung seines Finanzamtes, die ihn zu einer landesrechtlichen Steuer heranzieht, im Verhältnis zu seinen Mitbürgern ungleich behandelt, so stellt ihm sowohl das Grundgesetz in Art. 3 als auch die bayerische Landesverfassung in

---

1) vgl. dazu Friesenhan, Referat 4. Teil IV

Art. 118 den Schutz des Grundrechts der Gleichheit vor dem Gesetz zur Verfügung. Nimmt man an, daß dem Bayern ein Bundesgrundrecht und selbständig und unabhängig von diesem ein Landesgrundrecht der Gleichheit vor dem Gesetz zusteht, so muß er die Möglichkeit haben, bei Verletzung dieser Rechte Verfassungsbeschwerde sowohl an das Bundesverfassungsgericht als auch an den bayerischen Verfassungsgerichtshof zu erheben, und zwar gleichzeitig oder nacheinander.

Handelt es sich aber bei dem im Grundgesetz und dem in der Landesverfassung gewährleisteten Grundrecht in Wahrheit um ein und dasselbe Recht, so entsteht die Frage, ob dieses dem Bundes- oder Landesrecht zuzurechnen ist. Wird diese Frage zugunsten des Bundesrechts beantwortet, so besteht die Möglichkeit, daß zwar beide Verfassungsgerichte zuständig sind, der Weg an das eine aber den Weg an das andere ausschließt. Denkbar wäre auch, daß das eine Grundrecht durch die Existenz des anderen gegenstandslos wird und daher von vornherein nur ein Verfassungsgericht zuständig ist.

Im ersten Falle richtet sich die Frage der Gültigkeit des Art. 39 Abs. 3 ndsLVerf nach Art. 31 GG. Im zweiten Falle ist Art. 142 GG maßgeblich, der eine besondere Regelung für die mit Bundesgrundrechten übereinstimmenden Landesgrundrechte enthält. Es ist also eine Unterscheidung zwischen Landesgrundrechten und sonstigem Landesrecht geboten.

§ 12 Gültigkeit des mit Bundesrecht übereinstimmenden Landesrechts mit Ausnahme der Landesgrundrechte

Art. 31 GG

Das Verhältnis von Bundes- und Landesrecht ist durch Art. 31 GG geregelt. Es entsteht hier die Frage, ob durch Bundesrecht nur entgegenstehendes oder auch gleichlautendes Landesrecht gebrochen wird. Aus dem Wortlaut des Art.

31 - "Bundesrecht bricht Landesrecht" - kann für das Schicksal der mit Bundesrecht gleichlautenden Landesnormen nichts entnommen werden. Die Formulierung "bricht" setzt nicht entgegenstehendes Landesrecht voraus[1], sie besagt lediglich, daß das Landesrecht in seiner Existenz vernichtet wird und daher nicht wieder aufleben kann, wenn das derogierende Bundesrecht später ersatzlos aufgehoben wird.[2]

Bedeutung des Art. 142 GG für die Auslegung des Art 31 GG

Das Grundgesetz selbst gibt einen wichtigen Anhaltspunkt für die Auslegung des Art. 31: In Art. 142 werden die Bestimmungen der Landesverfassungen, die in Übereinstimmung mit Art. 1 bis 18 GG Grundrechte gewährleisten, von dem Grundsatz des Art. 31 ausgenommen. Daß es sich tatsächlich um eine Ausnahmevorschrift handelt, zeigt die Formulierung "ungeachtet der Vorschrift des Art. 31[3]". Die Auffassung der Bonner Verfassungsgeber habe mit der Textierung des Art. 142 an Hand des Beispiels der Grundrechte zu erkennen gegeben, daß er mit Bundesrecht übereinstimmendes Landesrecht gewährleiste, es also sogar unter seinen Schutz stelle[4], kann aus dem Wortlaut des Art. 142 also nicht begründet werden. Sie wird daher auch zumeist nur unter Berufung auf die Entstehungsgeschichte der Art. 31 und 142 GG vertreten.[5]

Entstehungsgeschichte der Art. 31 und 142 GG

Aber auch die Entstehungsgeschichte dieser Artikel bestätigt nicht die Auffassung, daß nach Art. 31 nur das widersprechende Landesrecht durch Bundesrecht gebrochen werde.

---

1) Die Auffassung des Abgeordneten von Brentano, in dem Wort "bricht" sei der Gedanke enthalten, daß das Landesrecht entgegenstehen müsse, sonst könne es nicht gebrochen, sondern nur "gebogen" werden, ist nicht überzeugend. Vgl. 6. Sitzung des Hauptausschusses des ParlR. Die gleiche Auffassung scheint Zimniok DÖV 53, 298 zu vertreten.

2) vgl. Dennewitz, BKomm Art. 31, Anm. 2 d, von Mangoldt-Klein, Art. 31, Anm. IV, 3

3) so auch von Mangoldt, Art. 142, Anm. 2

4) vgl. Dennewitz, Bkomm Art 31. Anm. 2 c; siehe auch Anm. 3 ; BayVerfGHE v. 9.6.50 VerwRspr. 2, 400

5) vgl. Spreng-Birn-Feuchte, Bad-Württ-Verf. Art. 2, Anm. 2 a; Süsterhenn Schäfer, RhlPf-Verf. Art. 141, Anm. 4; Geller-Kleinrahm, NRW-Verf. Art. 4, Anm. 2 b; Schäfer, JZ 51, 200; BayVerfGHE 3 II S. 78 = VerwRspr 2, 400.

Art. 31 erhielt seine endgültige Fassung in der 6. Sitzung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates vom 19.11.1948[1]. Die Anträge der Abgeordneten Laforet und Renner, für den Artikel die Formulierung "Bundesrecht bricht entgegenstehendes Landesrecht" zu wählen, wurde abgelehnt. Man war sich jedoch darüber einig, daß gleichlautendes Landesrecht durch Bundesrecht nicht ersetzt werde, sondern daneben als eingene Rechtsquelle bestehen bleibe. Auf Vorschlag des Abgeordneten Kaufmann wurde im Protokoll vermerkt: "Wir sind gemeinsam der Meinung, daß es sich um entgegengesetztes Landesrecht handelt" [2]

Insoweit scheint die Entstehungsgeschichte dafür zu sprechen, daß Landesrecht durch gleichlautendes Bundesrecht nicht gebrochen werde. Es wird hier jedoch übersehen, daß die Diskussion im Hauptausschuß lediglich im Hinblick auf die gleichlautenden Landes grundrechte geführt wurde, bei deren Verletzung die Zuständigkeit der Landesverfassungsgerichte erhalten bleiben sollte.

In der 48. Sitzung des Hauptausschusses am 9.2.1949[3] wurde die Frage erneut aufgeworfen und dem Fünfer-Ausschuß überwiesen. Nach dem Bericht des Abgeordneten von Brentano in der 51. Sitzung vom 10.2.1949[4] bestand über den Grundsatz, daß Bundesrecht Landesrecht breche, weder im Haupt- noch im Fünfer-Ausschuß Meinungsverschiedenheit. Der Fünfer-Ausschuß wolle von dem Wortlaut, der uns von der Weimarer Verfassung überkommen sei und einen fest umrissenen Inhalt habe, weder abgehen noch ihn einschränken. Auf Vorschlag des Fünfer-Ausschusses wurde zur "Klarstellung" eine Bestimmung[5] folgenden Inhalts aufgenommen: "Die Art. 1 bis 20 b[6] stehen Bestimmungen gleichen Inhalts in den Länderverfassungen nicht entgegen".

Aus der Entstehungsgeschichte der Art. 31 und 142 GG ergibt sich also, daß Art. 13 WRV unverändert in das Grundgesetz übernommen wurde und daß mit

---

1) StenBer S. 75 ff.
2) Der Abgeordnete Katz (SPD) warnte den Ausschuß, durch eine eindeutige Formulierung den Arbeiten der zukünftigen Doktoranden vorzugreifen
3) StenBer S. 626
4) StenBer S. 673
5) aus der sich Art. 142 GG entwickelte
6) das sind die Grundrechtsartikel des Entwurfs

Art. 142 GG keine Änderung der aus der Zeit Weimarer Reichsverfassung und der Reichsverfassung von 1871 bekannten feststehenden Auslegung des Grundsatzes "Reichsrecht bricht Landesrecht" beabsichtigt war, sondern daß Art. 142 GG lediglich die Fortgeltung der inhaltsgleichen Landesgrundrechte über die im Parlamentarischen Rat Einigkeit bestand, bestimmen sollte. Für die Auslegung des Art. 31 GG kommt es daher entscheidend auf den aus der Zeit der Weimarer Reichsverfassung und der Reichsverfassung von 1871 überkommenen Inhalt des Grundsatzes "Reichsrecht bricht Landesrecht" an.

Der "fest umrissene Inhalt" des Satzes "Reichsrecht bricht Landesrecht"

Der Grundsatz "Reichsrecht bricht Landesrecht" war sowohl in der Zeit der Weimarer Verfassung als auch in der der Reichsverfassung von 1871 dahin ausgelegt worden, daß durch den Erlaß eines Reichsgesetzes alles dessen Gegenstand betreffende Landesrecht aufgehoben und die Entstehung neuen Landesrechts über diesen Gegenstand ausgeschlossen werde[1]. Diese Auslegung wurde aus der Erkenntnis gewonnen, daß die Normen des Reichsrechts, verglichen mit denen des Landesrechts, auf Grund der Souveränität des Reiches gegenüber den Ländern Normen höheren Ranges sind. Das Reichsgesetz ist dem Landesgesetz gegenüber der rechtlich stärkere Wille[2].

Eine abweichende Auslegung des in das Grundgesetz übernommenen Grundsatzes ist nicht gerechtfertigt. Art. 31 GG ist wie Art. 2 Abs. 1 aRV und Art. 13 Abs. 1 WRV die notwendige Folge der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes. Soweit der Bund von dieser Gebrauch gemacht hat, ist das Land von der Gesetzgebung ausgeschlossen. Es ist ihm nicht nur versagt, abweichende Regelungen zu treffen, sondern es darf, soweit der Umfang des Bundesgesetzes reicht, überhaupt nicht gesetzgeberisch tätig werden. Der Zusammenhang von Gesetzgebungsbefugnis und Vorrang der Gesetze des Bundes kam besonders deutlich in der Fassung des Art. 2 Abs. 1 aRV zum Ausdruck, die lautet:

> "Innerhalb dieses Bundesgebietes übt das Reich das Recht der Gesetzgebung nach Maßgabe des Inhalts dieser Verfassung und mit der Wirkung aus, daß die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen".

1) vgl. für die aRV: Laband, Bd II, S. 115; für die WRV: Anschütz, Art. 13, Anm. 3 b; Poetzsch-Heffter, Art. 13, Anm. 1 a; Stier-Somlo, I, S. 380 mit dem Vorbehalt, daß die Grundrechte der Landesverfassungen als Landesrecht latent in Geltung bleiben; a.A. Hensel, HbdDtStR Bd. II, S. 321, Anm. 19

2) vlg. Anschütz, aaO.

Aus dieser Fassung wird deutlich, daß anabhängig davon, ob das Landesrecht mit dem Bundesrecht übereinstimmte oder nicht, ausschließlich das Bundesrecht angewendet werden durfte. Daß Art. 31 GG nur im Wortlaut, aber nicht sachlich von Art. 2 Abs. 1 aRV abweicht, wird durch die Fassung des Art. 142 GG als Ausnahmevorschrift[1] bestätigt.

Die Ansicht, Art. 31 GG lasse abweichend von der in der Weimarer Verfassung und der Reichsverfassung von 1871 geltenden Regelung das mit Bundesrecht übereinstimmende Landesrecht unberührt, läßt sich auch nicht mit dem Hinweis auf den unbestreitbar föderalistischen und länderfreundlichen Grundton des Grundgesetzes rechtfertigen[2]. Gegen diese Ansicht spricht schon die Tatsache, daß zur Zeit der Reichsverfassung von 1871, die im Vergleich zum Grundgesetz ungleich föderalistischere Züge aufwies[3], durch Rechsrecht a l l e s den gleichen Gegenstand betreffende Landesrecht gebrochen wurde.

Der föderative Aufbau der Bundesrepublik darf nicht dazu Anlaß geben, im Zweifel eine "länderfreundliche" Auslegung vorzunehmen, auch wenn diese mit den sich aus dem bundesstaatlichen System ergebenden Grundsätzen nicht vereinbar ist. Eine Auslegung des Art. 31 GG, nach der das mit Bundesrecht übereinstimmende Landesrecht in Kraft bleibt, würde aber zu einer Durchbrechung der druch die Verfassungsräume des Bundes und der Länder bestimmten Kompetenzbereiche von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit[4] führen. Das ergibt sich aus folgendem:

Die Bedeutung des angeblich fortbestehenden Landesrechts, das mit Bundesrecht übereinstimmt, wird allein in seiner formellrechtlichen Geltung als Landesrecht gesehen, während es im Hinblick auf das Bundesrecht als materiellrechtlich "kaum mehr nötig" angesehen wird[5]. Die formellrechtliche Bedeutung soll insbesondere darin bestehen, daß durch die

---

1) Kratzer, Festschrift für Laforet, S. 113 ff., sieht die Bedeutung des Art. 142 weniger in seinem Charakter als Ausnahmevorschrift gegenüber Art. 31 als gegenüber den Art. 124 und 125 GG.
2) vgl. Maunz-Dürig, Art. 31 GG, Anm. II 6 und die dort Zitierten
3) vgl. z. B. die Präambel und die Art. 5, 7, 11, 16, 24, 76, 78
4) vgl. oben S. 11
5) vgl. Maunz-Dürig a.a.O.

landesrechtliche Norm die besondere Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts begründet werde[1]. In der Tat könnte dem mit Bundesrecht übereinstimmenden Landesrecht keine materiellrechtliche Bedeutung zukommen, da diese von dem Bundesrecht, das für alle staatliche Gewalt, also auch für die des Landes verbindlich ist, erschöpft wird. Soweit eine Maßnahme der Landesstaatsgewalt gegen eine Norm, die im Bundes- und Landesrecht übereinstimmend enthalten ist, verstößt, wäre ein eventuell vorhandenes Landesverfassungsgericht also zwar zuständig, über ihre Vereinbarkeit mit der übereinstimmenden bundes- und landesrechtlichen Vorschrift zu entscheiden, weil es sich um den Verstoß gegen eine mindestens formellrechtlich dem Landesrecht angehörende Norm handelt. Bei der materiellrechtlichen Prüfung der Vereinbarkeit hätte das Landesverfassungsgericht jedoch die Maßnahme an Hand der gleichlautenden bundesrechtlichen Vorschrift zu prüfen. Denn wie jedes staatliche Organ, sei es des Bundes oder eines Landes, hätte auch das Landesverfassungsgericht lediglich das Bundesrecht anzuwenden. Für das Landesverfassungsgericht wäre also bei seiner Entscheidung Bundesrecht Prüfungsmaßstab. Damit würde es in diesem Falle seinen durch den Verfassungsraum des Landes begrenzten Kompetenzbereich durchbrechen; eine Folge, die dem föderativen Aufbau der Bundesrepublik widersprechen würde[2]. Zwar entscheiden die Landesverfassungsgerichte im Falle der Verletzung inhaltsgleicher Bundes- und Landesgrundrechte auch an Hand des Bundesrecht[3] in diesem Falle ist die Durchbrechung der sich aus dem bundesstaatlichen System ergebenden Grundsätze jedoch ausdrücklich in Art. 142 GG gestattet. Eine Auslegung des Art. 31 GG, die diese Durchbrechung zur Regel machen würde, ist im Hinblick auf den föderativen Aufbau der Bundesrepublick abzulehnen. Es ist also als Ergebnis der Untersuchungen festzuhalten: Gemäß Art. 31 GG wird nicht nur entgegenstehendes, sondern auch gleichlautendes Landesrecht mit Ausnahme der gleichlautenden Landesgrundrechte durch Bundesrecht gebrochen[4]

---

1) vgl. Zimnick DÖV 53, 297 Anm. 11

2) vgl. oben S. 11

3) vgl. unten S. 43

4) so auch von Mangoldt-Klein, Art. 31, Anm. IV 3 Zinn-Stein, HessVerf S. 75; Holtkotten, BKomm Art. 142, Anm. II 1 b; Maunz S. 144; Groß, DV 50, 5; Giese, Enteignung und Entschädigung, S. 33

Praktische Auswirkung des Art. 31 GG

Artikel 31 GG bedeutet "nach rückwärts Aufhebung" übereinstimmenden und entgegenstendenden Landesrechts, "nach vorwärts Sperre" für die Entstehung solchen Rechts[1]. Soweit Landesrecht, das bereits vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes gültig war, durch Bundesrecht aufgehoben wird, kommt es für die Frage, ob es sich um gleichlautendes Landesrecht handelt, nicht auf die wörtliche Übereinstimmung des Landesrechts mit dem Bundesrecht an. Maßgebend ist die inhaltliche Gleicheit. Hat eine Norm, die wörtlich mit Bundesrecht übereinstimmt, eine bindende Auslegung erfahren, die von der der Bundesnorm abweicht, so stimmt sie insoweit inhaltlich nicht mehr mit dieser überein. Das Urteil des Landesverfassungsgerichts, das den Inhalt des Landesgesetzes durch Auslegung feststellt, wird zum wesentlichen, untrennbaren Bestandteil dieser ausgelegten Norm[2]. Widerspricht die so ausgelegte Bestimmung des Landesrechts dem Bundesrecht, so tritt sie gemäß Art. 31 GG außer Kraft, ist sie bundesrechtlich zulässig, so bleibt sie in Geltung[3], sofern die bundesgesetzliche Regelung nicht eine abschließende sein will [4].

§ 13 Bedeutung der mit Bundesgrundrechten übereinstimmenden Landesgrundrechte

Bedeutung des Art. 142 GG

Die Landesgrundrechte, die mit Bundesgrundrechten übereinstimmen, sind durch Art. 142 GG besonders geregelt. Diese Bestimmung erhält ihre Bedeutung insbesondere durch die in einigen Landesverfassungen vorgesehene Ver-

1) von Mangoldt, Art.31, Anm.2;auf die von v. Mangoldt-Klein Art.31, Anm. III, 4 bis 12 und IV, 3 ausführlich erörterte Frage, ob Art.31 GG im Verhältnis von einfachem Bundesgesetzesrecht zu einfachem Landesgesetzesrecht konstitutiv ist, braucht im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen zu werden, da es hier nur auf das Ergebnis der Auslegung des Art. 31 GG ankommt.

2) vgl. Pohle, S. 62

3) Der BayVerfGH konnte daher von der Gültigkeit der mit Art.100 Abs.1 GG übereinstimmenden Art. 65 und 92 BayVerf ausgehen, die er im Gegensatz zu der Auslegung des Art.100 GG durch das Bundesverfassungsgericht - BVerfGE 1, 184;2, 124;4, 188 - dahin ausgelegt hat, daß "Gesetz" in ihrem Sinne zu nicht im formellen, sondern im materiellen Sinne zu verstehen ist - BayVerfGHE v.13.4. 1951 BayGVBl.S.73;zur Zulässigkeit dieser Auslegung BVerfGE 4, 188

5) vgl. Maunz-Dürig, Art. 31, Anm. II, 5

fassungsbeschwerde an das Landesverfassungsgericht wegen Verletzung eines Landesgrundrechts, ferner durch die Nomenkontrolle, soweit es sich um die Vereinbarkeit von Landesrecht mit Landesgrundrechten handelt, und durch die Bindung der Landesverfassungsgerichte an die Auslegung des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 3 GG.

Voraussetzungen der Anwendbarkeit des Art. 142 GG

Art. 142 GG setzt keine wörtliche Übereinstimmung der Landesgrundrechte mit den Bundesgrundrechten voraus. Das Landesrecht muß den gleichen Gegenstand in gleicher Weise regeln. "Der gleiche Gegenstand im Bereiche des Art. 142 ist gegeben, wenn das Grundgesetz und die Landesverfassung materiell gleiche einzelne Grundrechte regeln. Materiell gleiche Grundrechte liegen vor, wenn der jeweils grundrechtlich geschützte Rechtsbereich durch das gleiche inhaltliche Merkmal, in der Regel durch den gleichen Beziehungspunkt innerhalb der allgemeinen individuellen Persönlichkeitssphäre - z. B. Glaube und Gewissen - gekennzeichnet ist" [1]. Soweit durch eine Landesverfassungsnorm ein Grundrecht in engerem Rahmen als das entsprechende Bundesgrundrecht gewährleistet wird, steht es im Widerspruch zu diesem und tritt es gemäß Art. 31 GG außer Kraft[2]. Soweit jedoch ein Landesgrundrecht einen umfassenderen Schutz gewährleistet als ein Bundesgrundrecht, bleibt es in Kraft, denn der Grundrechtskatalog des Grundgesetzes stellt ein Minimum dar[3]. Dieser allgemeine Satz muß jedoch insofern eine Einschränkung erfahren, als die Landesgrundrechte auch dann im Widerspruch zum Grundgesetz stehen, wenn sie eine dem Grundrecht immanente Schranke nicht aufstellen. So darf eine Landesverfassung z. B. nicht das Recht gewährleisten, den Kriegsdienst aus jedem Grunde zu verweigern. Denn nach Art. 4 Abs. 3 GG ist die Kriegsdienstverweigerung nur aus Gewissensgründen zulässig. Ebenso ist es dem Landesverfassungsgeber versagt, die Freiheit der Lehre ohne die Schranke der Treue zur Verfassung[4] zu garantieren. Denn das Grundgesetz gewährt diese Grundrechte nur unter der Voraussetzung der Einhaltung der aufgestellten Schranke. Das Grundrecht des Grundgesetzes stellt in diesem Falle nicht ein Minimum dar, sondern

1) Holtkotten, BKomm Art. 142, Anm. II 1 b

2) vgl. Holtkotten, BKomm Art. 142, Anm. II, 2 a und die Ausführungen des Abgeordenten Laforet in der 51. Sitzung des HptA, StenBer. S. 765. Der Meinung Holtkottens, aaO. und Dennewitz DÖV 149, 342, daß die Landesgrundrechte mit schwächerem Gehalt als die entsprechenden Bundesgrundrechte durch Art. 142 modifiziert seien und nunmehr den gleichen Rechtsgehalt wie die letzteren hätten, kann nicht gefolgt werden; vgl. dazu v. Mangoldt, Art. 142, Anm. 2 und Bachof, DÖV 51, 8

3) vgl. Holtkotten, BKomm Art. 142, Anm. II 2 a; Groß, DV 50, 8; Dennewitz, DÖV 49, 342

4) vgl. Art. 5 Abs. 3 Satz 2 GG

bestimmt zugleich das Höchstmaß des Schutzes, den der Staat gewähren kann, ohne die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung zu gefährden. Ein umfassenderer Schutz durch ein Landesgrundrecht würde im Widerspruch zu dieser Schranke stehen und daher unzulässig sein.

Soweit weitergende Landesgrundrechte zulässig sind, stehen sie jedoch einer verfassungsrechtlich sonst zulässigen bundesrechtlichen Regelung nicht entgegen[1].

Geltungsbereich des Art. 142 GG

Eine sinnvolle Interpretation des Art. 142 GG muß dazu führen, ihn über seinen Wortlaut hinaus auch auf die Grundrechte zu erstrecken, die nicht in den Art. 1 bis 18 - genauer 1 bis 17[2] - aufgeführt sind[3]. Denn in ihm kommt ein allgemeiner Grundsatz zum Ausdruck, der für alle Grundrechte gelten muß. Das ergibt sich aus dem Sinn dieses Artikels, der einzig und allein darin besteht, die Zuständigkeit der Landesverfassungsgerichte bei der Verletzung der Landesgrundrechte zu erhalten. Denn die materielle Aufgabe der Landesgrundrechte, dem einzelnen gegenüber der Landesstaatsgewalt Schutz zu gewähren, wird von den gleichlautenden Bundesgrundrechten erfüllt, ohne daß es ihrer Aufnahme oder Erhaltung in der Landesverfassung bedarf. Die Landesgrundrechte, die mit Bundesgrundrechten übereinstimmen, haben daher nur noch insoweit Bedeutung, als bei ihrer Verletzung die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts begründet ist. Der Wortlaut des Art. 142 GG wird dem Sinn, diese Zuständigkeit durch Aufrechterhaltung der gleichlautenden Landesgrundrechte zu erhalten, nicht in vollem Umfange gerecht. Denn echten Grundrechtscharakter tragen auch die Art. 101, 103, 104[4], der dem Art. 128 WRV

1) vgl. BVerfGE 1, 281; v. Mangoldt, Art. 142, Anm. 2
2) da Art. 18 GG kein Grundrecht enthält
3) so Friesenhahn, Ref. 4 Teil III 4; Nawiasky, Ergänzungsband, Art. 98 Bem. 3
4) dazu Nawiasky, Grundgedanken, S. 18

entsprechende Art. 33 Abs. 2 GG[1] und der dem Art. 136 Abs. 2 WRV entsprechende Art. 33 Abs. 3 GG[2]. Dementsprechend sind diese Rechte Bestandteil des Grundrechtsteils der Landesverfassungen[3] und die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts ist auch bei ihrer Verletzung vorgesehen. Wenn Art. 142 GG die Landesgrundrechte nur insoweit von dem Grundsatz des Art. 31 GG ausnimmt, als sie mit den Art. 1 bis 18 GG übereinstimmen, so trifft er eine Unterscheidung innerhalb der Grundrechte, die sachlich nicht gerechtfertigt ist. Der Grundgesetzgeber hat hier verkannt, daß die Frage der Zugehörigkeit zur Klasse der Grundrechte sich nicht nur nach der Systematik der Verfassung, also nach dem Standort im Grundgesetz, sondern auch nach der Wesensart der Rechte und nach der geschichtlichen Entwicklung beantwortet[4].

Es erscheint daher gerechtfertigt, den Art. 142 GG im Widerspruch zu seinem Wortlaut auch auf die Grundrechte zu erstrecken, die nicht in dem Grundrechtsteil des Grundgesetzes enthalten sind, aber dennoch Grundrechtscharakter besitzen. Die Ansicht Kratzers[5], bei der in dieser Hinsicht besonders klaren Fassung des Art. 142 GG sei es nicht angängig, seine Geltung auch auf jene Grundrechte im Grundgesetz zu erstrecken, die nicht in den Art. 1 bis 18 stehen, ist insofern nicht zwingend, als der Wortlaut des Art. 142 GG auch insoweit, als er die Art. 1 bis 18 aufführt, nicht klar ist. Denn das Grundgesetz gewährleistet lediglich in den Art. 1 bis 17 Grundrechte, so daß die Nennung des Art. 18 nicht ganz verständlich ist. Die hier vertretene Auffassung wird auch durch die Entstehungsgeschichte[6] des Art. 142 GG bestätigt, aus der deutlich wird, daß dieser Artikel zu Erhaltung a l l e r Landesgrundrechte, die mit Bundesgrundrechten übereinstimmen, eingeführt wurde. Es war daher auch sinnvoll, wenn die Verfassungen von Nordrhein-Westfalen[3] und Baden-Württemberg[7] "die im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 23.5.1949 festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte", also auch die nicht in den Art. 1 bis 17 aufgeführten Rechte zu ihrem Bestandteil erklärt haben.

---

1) Art. 128 WRV hatte seine Stellung im 2. Hauptteil der WRV "Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen"; vgl. zum Grundrechtscharakter des Art. 33, Abs. 2 GG; v. Mongoldt-Klein, Art. 33 Anm. II 3 b

2) vgl. Nawiasky, aaO.

3) vgl. z.B. Art. 104 und 116 BayLVerf

4) vgl. Kratzer, Festschrift f. Laforet, S. 108 und BayVerfGHE 2 II S. 45; Maunz, Deutsches Staatsrecht, § 13 Ziff. 8b

5) Festschrift f. Laforet, S. 108

6) vgl. den Bericht JbdöRNF, Bd 1 S. 910 ff.

7) Art. 4

8) Art. 2

Es muß ferner festgestellt werden, daß die Bestimmung des Art. 142 GG nicht nur diejenigen Landesgrundrechte betrifft, die bereits vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes geltendes Recht waren, sondern daß sie auch einer Übernahme entsprechender Grundrechte in eine Landesverfassung nach Inkrafttreten des Grundgesetzes nicht entgegensteht[1]). Einer gegenteiligen Auffassung, die sich auf den Wortlaut des Art. 142 - "bleiben ... in Kraft" - beruft[2]), muß eine allzu starre Wortinterpretation vorgeworfen werden, die dem Sinne dieser Verfassungsnorm nicht gerecht wird. Zwar ist der Art. 142 GG im Hinblick auf die bereits geltenden Landesverfassungen und insbesondere zur Erhaltung der in einigen Verfassungen vorgesehenen Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung eines Landesgrundrechts an das Landesverfassungsgericht geschaffen worden[3]). Mit dieser Vorschrift sollte jedoch keine Unterscheidung zwischen den bestehenden und den noch zu schaffenden Länderverfassungen getroffen werden. Die in den zur Zeit der Schaffung des Grundgesetzes bestehenden Landesverfassungen vorgesehene Möglichkeit der Anrufung eines Landesverfassungsgerichts bei Verletzung eines Landesgrundrechts war lediglich der Anlaß für die Aufnahme des Art. 142 in das Grundgesetz. Bei diesem Artikel handelt es sich auch nicht um eine Kompromißvorschrift, die wie Art. 141 GG nur im Hinblick auf die vor dem Grundgesetz erlassenen Landesverfassungen geschaffen wurde[4]), was aus der Angabe des Stichtages in Art. 141 GG deutlich wird. Denn über den Grundsatz, daß die gleichlautenden Landesgrundrechte erhalten bleiben sollten und daß ihre Aufnahme in noch zu schaffende Landesverfassungen möglich sein sollte, bestand im Parlamentarischen Rat[5]) Einigkeit, wie sich aus der vorgeschlagenen Fassung des Art. 31 "Bundesrecht bricht entgegenstehendes Landesrecht" ergibt. In Art. 142 GG kommt also ein allgemeiner Grundsatz zum Ausdruck, der

---

1) vgl. Holtkotten, BKomm Art. 142, Anm. 3 c und 5; Kratzer, Festschrift f. Laforet, S. 113; Spreng-Brin-Feuchte, BadWürttVerf. Art. 2, Anm. 2 a

2) Groß, DV 50, 9; v. Mangold, Art. 142, Anm. 2

3) vgl. oben S.32

4) vgl. die Austührungen der verschiedenen Abgeordneten zu dem damaligen Art. a - ohne Bezifferung - in der 51 Sitzung des HptA, StenBer S. 683 ff.

5) vgl. 6. Sitzung des HptA, StenBer S. 75

die Grundrechte aller Landesverfassungen, soweit sie mit Bundesgrundrechten übereinstimmen, von der Regel des Art. 31 GG ausnimmt. Daß das Wort "bleiben" keine Unterscheidung zwischen den vor und den nach dem Grundgesetz in Kraft getretenen Landesverfassungen rechtfertigt, ergibt sich auch daraus, daß die ursprünglich vorgesehene Fassung des Art. 142 lautete: "Den Art. 1 bis 20 b stehen Bestimmungen gleichen Inhalts in den Länderverfassungen nicht entgegen"[1]. Wenn die endgültige Formulierung des Art. 142 auf Vorschlag des Abgeordneten Zinn[2] anders lautet, so wurde damit der Tatsache Rechnung getragen, daß immer nur eine niedrigere der höheren Norm entgegenstehen kann, aber nicht umgekehrt[3].

Materiell selbständige Landesgrundrechte?

Die besondere Problematik des Art. 142 GG, die für das Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit von entscheidender Bedeutung ist, liegt in der Frage, mit welcher Kraft die den Bundesgrundrechten entsprechenden Landesgrundrechte in Geltung bleiben. Kommt diesen Landesgrundrechten lediglich eine formelle Bedeutung zu oder gewähren sie materiell selbständige Rechte neben den Bundesgrundrechten?

Die Frage kann nicht aus dem Wortlaut des Grundgesetzes, insbesondere des Art. 142 GG, sie muß aus dem Wesen der Grundrechte beantwortet werden.

Die Grundrechte gewähren dem einzelnen einen Rechtsbereich, in den einzugreifen die Staatsgewalt nicht berechtigt ist. Es kann dahingestellt bleiben, ob diese staatsfreie Sphäre auf Grund vorstaatlichen oder überpositiven Rechts bereits besteht oder durch den Verfassungsgeber erst geschaffen werden muß, ob also die Grundrechtsnormen deklaratorischer oder konstitutiver Natur sind. Im westdeutschen Verfassungssystem erhält der Grundrechtsbereich des einzelnen seine konkrete Ausgestaltung und Begrenzung durch das Grundgesetz und die Landesverfassungen. Im Einzelfall ist also nicht das möglicherweise vorhandene überpositive Recht anzuwenden, sondern die dieses Recht aktualisierende positive Grundrechtsnorm des Grundgesetzes oder einer Landesverfassung[4].

---

1) 51. Sitzung des HptA, StenBer S. 673
2) 57. Sitzung des HptA, StenBer S. 765
3) vgl. Holtkotten, BKomm Art. 142, Anm. I
4) Inwieweit überpositives Recht in etwa vorhandene Gesetzeslücken tritt, ist hier nicht von Interesse, da es nur um die positiven Grundrechtsnormen geht.

Das Grundrecht der Landesverfassung kann dem einzelnen nur einen Schutz gegenüber der Landesstaatsgewalt gewähren. Das entsprechende Grundrecht des Grundgesetzes bietet sowohl gegen die Landes- als auch gegen die Bundesstaatsgewalt Schutz. Es schließt also die Wirkung des Landesgrundrechts in sich ein. Neben dem Bundesgrundrecht kann daher das Landesgrundrecht eine eigene, von dem Bundesgrundrecht unabhängige Bedeutung nicht entfalten. Denn Gegenstand der Landesverfassungsbestimmung ist das gleiche Grundrecht wie das der Grundgesetz-Norm. Es gibt nur e i n e Freiheit der Person, des Glaubens, der Meinungsäußerung usw. Es geht nicht an, z. B. von einer bayerischen und einer bundesdeutschen Freiheit zu sprechen[1]. Ebenso ist eine derartige Unterscheidung bei dem Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz, bei den speziell mit der Justiz zusammenhängenden Grundrechten der Art. 101, 103 und 104 GG und den staatsbürgerlichen Grundrechten[2] ausgeschlossen. Denn auch hier wird dem einzelnen das Recht in vollem Umfang durch das Grundgesetz gewährt, ohne daß es für die Verbindlichkeit gegenüber der Landesstaatsgewalt der Aufnahme des Grundrechts in die Landesverfassung bedarf. Der Inhalt des Grundrechts, nämlich Schaffung bzw. Erhaltung eines individuellen Rechtsbereiches gegenüber dem Bereiche der Staatsgewalt des Bundes und der Länder, wird durch die Grundrechtsnorm des Grundgesetzes erschöpft. Denn es ist kein Tatbestand denkbar, der von einem Landesgrundrecht erfaßt und nicht zugleich auch von dem entsprechenden Bundesgrundrecht gedeckt würde[3].

Wenn die Landesverfassungen, die bereits vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes geschaffen worden sind, einen Grundrechtsteil enthalten, so gewährleisteten sie dem einzelnen Rechte gegenüber der Staatsgewalt[4], die ihm positiv-rechtlich vorher nicht zugestanden worden waren. Mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes wurde diese materiell-rechtliche Funktion von den Bundesgrundrechten übernommen. Dem einzelnen stehen nunmehr die Grundrechte zur Verfügung, ohne daß es ihrer Normierung in der Landesverfassung bedarf. Wenn die Landesgrundrechte gemäß Art. 142 GG dennoch in Geltung geblieben sind, so können sie neben den Bundesgrundrechten nur noch formelle Bedeutung haben: Bei ihrer Verletzung ist die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts eröffnet.

---

1) vor allem in einer Zeit, in der man sich bemüht, eingeeintes Europa zu schaffen

2) z. B. Recht auf Zugang zu öffentlichen Ämtern

3) vgl. Friesenhahn, Ref. 4 Teil III 5

4) abgesehen von der Besatzungsmacht

Materiell handelt es sich um Bundesrecht. Der Gedanke, daß das vom Land gesetzte Recht formell Landesrecht, materiell aber Bundesrecht ist, ist auf dem Gebiet des Verordnungsrechts der Landesregierungen gemäß Art. 80 GG bekannt und weitgehend anerkannt[1]. Das Landesverfassungsgericht entscheidet also über die Verletzung des Bundesgrundrechts und ist daher gemäß Art. 100 Abs. 3 GG an die Auslegung dieses Rechts durch das Bundsverfassungsgericht gebunden[2]. Eine eigene materielle Bedeutung können die Landesgrundrechte erst dann entfalten, wenn die entsprechenden Bundesgrundrechte nicht mehr existieren.

Die Länder Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben daher auf die Normierung von Grundrechten in ihren Verfassungen verzichtet. Wenn die Verfassungen von Baden-Württemberg[3] und Nordrhein-Westfalen[4] die Grundrechte des Grundgesetzes zu ihrem Bestandteil und damit formell zu Landesverfassungsrecht erklärt haben, so geschah dies einerseits, um bei ihrer Verletzung die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts zu eröffnen, andererseits, um bei Wegfall des Grundgesetzes keinen grundrechtslosen Zustand eintreten zu lassen[5].

Die gleiche wie die hier vertretene Auffassung über die Bedeutung der mit Bundesrecht übereinstimmenden Landesgrundrechte wird von Friesenhahn[6], von Kratzer[7], der von einem Recht "jeodch verfahrensrechtlich mit einem Doppelgleise" spricht, und vom OVG Münster als Verfassungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen[8] vertreten[9].

---

1) vgl. Klein-Scheuner, S. 32 f. und die bei ihm S. 33, Anm. 119, 120 Zitierten
2) vgl. Kratzer, Festschrift f. Laforet, S. 138
3) Art. 2
4) Art. 4
5) dazu OVG Münster, 13. 12. 1951, VerwRspr 5, Nr. 2; Spreng-Birn-Feuchte, Art. 2 BadWürttVerf., Anm. 1 a
6) Referat 4. Teil III, 5; vgl. auch Nawiasky, Ergänzungsband, Art. 98 Bem. 3
7) Festschrift f. Laforet, S. 118, s. auch S. 115
8) Entsch. v. 13.12.1951 VerwRspr 5, Nr. 2
9) vlg. für das Verhältnis der Grundrechte der a. BayVerf zu denen der WRV Eiswaldt, S. 57, Anm. 32 und die dort zit. Lit. Er weist mit Recht gegenüber der Auffassung, daß den mit Reichsrecht übereinstimmenden Landesgrundrechten keinerlei Bedeutung zukomme, eine Verfassungsbeschwerde hier also vom BayStGH als unzulässig zurückzuweisen sei, auf die Ausführungen Nawiaskys, BayVerfRecht, S. 250 ff. hin. Danach sind diese Vorschriften angesichts der stärkeren Kraft des Reichsverfassungsrechts zwar mate-

Auch Geiger[1] scheint dieser Ansicht zu sein, wenn er ein Recht mit einer doppelten Garantie annimmt. Er kommt jedoch zu anderen Ergebnissen, da er der "Garantie" nicht nur eine formelle, sondern auch eine materielle Bedeutung beimißt[2].

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof[3] bejaht grundsätzlich die materiell-rechtliche Selbständigkeit des bayerischen Landesrechts, das mit Bundesrecht übereinstimmt. Er bemerkt aber ausdrücklich, daß in jedem Falle - auch wenn man die Beseitigung des Landesrechts durch gleichlautendes Bundesrecht annähme - seine formell - rechtliche Bedeutung unberührt bleibe. Seine Verletzung ermögliche die Anrufung des bayerischen Verfassungsgerichtshofs.

Die Auffassung, daß die inhaltsgleichen Bundes- und Landesgrundrechte selbständig und von einander unabhängig sind, daß der einzelne also zwei - ein Bundes- und ein Landesgrundrecht habe[4], wird allein mit Art. 142 GG begründet[5]. Das Nebeneinander gleicher Grundrechtsvorschriften in zwei verschiedenen Rechtsordnungen lasse sich nur bei Annahme zweier inhaltsgleicher Rechte vorstellen[6]. Diese Auffassung verkennt, daß die Bedeutung des Art. 142 GG in der Erhaltung der Zuständigkeit der Landesverfassungsgerichte liegt[7], die aber durch die Geltung der Bundesgrundrechte als formelles Landesverfassungsrecht erreicht wird. Die echte Verdoppelung der Grundrechte widerspricht ihrem Wesen als allgemein-gültige bzw. für jeden Deutschen geltende Rechte.

Die Bedeutung des Art. 142 GG für die Zuständigkeit der Landesverfassungsgerichte wird auch von der Auffassung übersehen, die annimmt, die Landesgrundrechte würden von den übereinstimmenden Bundesgrundrechten "überlagert", bei ihrer Verletzung sei daher nur das Bundesverfassungsgericht zuständig[8]

riell-rechtlich unerheblich geworden, formell-rechtlich kommt ihnen hingegen erhebliche Bedeutung zu: eine Verletzung kann die Anrufung des BayStGHs ermöglichen

1) Festschrift f. Laforet, S. 259
2) darüber siehe unten S. 40
3) BayVerfGHE 3 II S. 78
4) Abgeordneter Wahl in der 112. Sitzung des 1.Bundestages, StenBer. S. 4227
5) Holtkotten, BKomm Art. 142, Anm. II 1 b; Spreng-Birn-Feuchte, Art. 2 BadWürttVerf, Anm. 2 b; Schäfer, JZ 51, 200; Arndt, DVBl 51, 299. Oder gar nicht: Bachof RdA 53, 44 III; Lechner, die Grundrechte, S. 687
6) vlg. Pohle, S. 53
7) s. oben S. 32
8) Geller-Kleinrahm, Art. 75 NRWVerf, Anm. 4

Das Bundesverfassungsgericht hat zu dem Problem der übereinstimmenden Bundes- und Landesgrundrechte bisher nicht Stellung genommen. Wenn es in seiner Entscheidung vom 30.4.1952[1] von Grundrechten der Bayerischen Verfassung einerseits und Grundrechten des Bundesrechts andererseits spricht, so kann darin keine mittelbare Anerkennung der Existenz selbständiger Grundrechte der Bayerischen Verfassung gesehen werden[2]. Die Bezeichnung "Grundrechte der Bayerischen Verfassung" sagt nichts darüber aus, ob diesen Grundrechten materielle oder lediglich formelle Bedeutung zukommt.

§ 14 Zusammenfassung

1. Grundsätzlich wird durch Bundesrecht sowohl entgegenstehendes als auch gleichlautendes Landesrecht gebrochen (Art. 31 GG).

2. Von diesem Grundsatz sind gemäß Art. 142 GG die Landesgrundrechte, die mit Bundesgrundrechten übereinstimmen, ausgenommen. Sie bleiben mit der Wirkung in Kraft, daß bei ihrer Verletzung die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts begründet ist. Materiell handelt es sich bei diesen Landesgrundrechten um Bundesrecht. Das Landesverfassungsgericht entscheidet also über die Verletzung des entsprechenden Bundesgrundrechts und ist daher gemäß Art. 100 Abs. 3 GG an die Auslegung, die dieses Recht durch das Bundesverfassungsgericht erfahren hat, gebunden.

   Die mit Bundesgrundrechten übereinstimmenden Landesgrundrechte können eine eigene materielle Bedeutung erst dann entfalten, wenn die entsprechenden Bundesgrundrechte nicht mehr existieren.

---

1) BVerfGE 1, 264 ff.

2) so Friesenhahn, Ref. 4. Teil III, 5

3. Teil: Das Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit auf den einzelnen Tätigkeitsgebieten der Verfassungsgerichte

§ 15 Verfassungsbeschwerde

a) Selbständigkeit der Verfassungsbeschwerden nach Bundes- und nach Landesrecht

Mit der Einführung der Verfassungsbeschwerde wegen Grundrechtsverletzung an das Bundesverfassungsgericht durch § 90 BVerfGG entsteht die Frage, welche Bedeutung nunmehr den Landesverfassungsbestimmungen zukommt, die eine Verfassungsbeschwerde an das Landesverfassungsgericht wegen Verletzung eines Landesgrundrechts vorsehen[1].

Umfang der Erhaltung der Verfassungsbeschwerde nach Landesrecht

Nach § 90 Abs. 3 BVerfGG bleibt das Recht, eine Verfassungsbeschwerde an das Landesverfassungsgericht nach dem Recht der Landesverfassung zu erheben, unberührt. Diese Regelung entspricht der grundsätzlichen Selbständigkeit von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit. Sie besagt daher nicht nur, daß die Verfassungsbeschwerde an das Landesverfassungsgericht in den Fällen erhalten geblieben ist, in denen es sich um die Verletzung von Grundrechten handelt, die in der Landesverfassung in weiterem Umfange als im Grundgesetz gewährleistet werden oder die nur in der Landesverfassung, nicht aber im Grundgesetz enthalten sind; sondern daß das Landesverfassungsgericht auch bei Verletzung solcher Grundrechte angerufen werden kann, die inhaltsgleich im Grundgesetz normiert sind, bei deren Verletzung also auch das Bundesver-

1) Bayern: Art. 66, 120 LVerf; §§ 47 ff. VerfGHG. Hessen: Art. 131 LVerf; §§ 45 Abs. 2 und 46 ff. StGHG. Rheinland-Pfalz: Art. 130 Abs. 2 LVerf; § 28 VerfGHG. (Im letzten Falle nur bezüglich der Nachprüfung der Voraussetzungen für eine Sozialisierung)

fassungsgericht zuständig ist[1]. Denn der Sinn der Fortgeltung dieser Grundrechte als formelles Landesrecht gemäß Art. 142 GG ist die Erhaltung der Zuständigkeit der Landesverfassungsgerichte[2].

Keine Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde nach Bundesrecht

Die Verfassungsbeschwerde an das Landesverfassungsgericht bleibt also selbständig neben der Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht bestehen. Es ergibt sich also eine echte Kompetenzkonkurrenz[3]. Die vom Regierungsentwurf vorgesehene Subsidiarität der Bundesverfassungsbeschwerde gegenüber der Landesverfassungsbeschwerde ist nicht Gesetz geworden, "da man der Ansicht war, daß die Subsidiarität dem Erfordernis des gleichmäßigen Schutzes der Grundrechte des Grundgesetzes in allen Teilen der Bunderepublik zuwiderlaufen würde, nachdem die Grundrechte des Grundgesetzes mit denen der Landesverfassungen nicht durchgängig kongruent sind."[4]

Erschöpfung des Rechtsweges gemäß § 90 Abs. 2 BVerfGG

Soweit § 90 Abs. 2 BVerfGG die Erschöpfung des Rechtsweges vorschreibt, kann nicht der in einigen Ländern mögliche Weg an das Landesverfassungsgericht gemeint sein. Rechtsweg bedeutet die Bereitstellung von ordentlichen Rechtsmitteln durch die jeweiligen Verfahrensvorschriften. In den Instanzenzug, der dem Beschwerdeführer danach zur Verfügung steht gehört nicht die Verfassungsbeschwerde an das Landesverfassungsgericht. Diese ist kein zusätzlicher Rechts-

1) vlg. Schäfer, JZ 51, 203; Maunz, S. 204. In diesem Falle bejahte auch der alte BayStGH seine Zuständikeit. In einer Entscheidung v. 28.2.1923 (Lammers-Simons III, 133) führte er aus: Auf eine Verletzung von Vorschriften der Reichsverfassung kann die Beschwerde zum BayStGH an sich nicht gestützt werden. Wenn aber die Beschwerde ausdrücklich eine Vorschrift der bayer. Verfassungsurkunde, die ihrem Inhalt nach aus der Reichsverf. in die BayVerf übernommen ist, als verletzt bezeichnet, so ist hieraus kein Einwand gegen die Zulässigkeit der Beschwerde herzuleiten. Dagegen ist bei der sachlichen Entscheidung die Auslegung der Vorschrift der RV maßgebend". Vgl. auch die Entsch. des alten BayStGH in L-S. III, S. 144; 187; 215; Scheuner, DVBl 52, 615, Anm. 21

2) vgl. oben S. 32

3) vgl. Schäfer, JZ 51, 201

4) vgl. den Bericht über die Entstehungsgeschichte des § 90 BVerfGG bei Roemer, JZ 51 198

behelf in dem Verfahren vor den ordentlichen oder Verwaltungsgerichten, sondern ein besonderes Rechtsschutzmittel zur Durchsetzung des Grundrechte[1]. Sie ist daher der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht nicht vorgeschaltet, sondern steht selbständig neben ihr.

b) Ausschluß der einen Verfassungsbeschwerde durch die Erhebung der anderen

Wahlrecht des Beschwerdeführes

Dem einzelnen, der sich in einem Grundrecht, das sowohl im Grundgesetz als auch in einer Landesverfassung normiert ist, durch eine Maßnahme der Landesstaatsgewalt verletzt fühlt, stehen also zwei Rechtswege zur Verfügung. Er muß daher die Wahl haben, Verfassungsbeschwerde entweder an das Bundes- oder an das Landesverfassungsgericht zu erheben. Bei gleichzeitiger Anrufung beider Verfassungsgerichte ist er von diesen zu veranlassen, sich zugunsten eines der beiden Gerichte zu entscheiden. Hat er sich für den Weg an das eine Gericht entschieden, so ist der Weg an das andere ausgeschlossen. Die Rechtshängigkeit des Verfahrens bei einem Gericht steht einem gleichzeitigen Verfahren vor dem anderen Gericht entgegen.

Rechtshängigkeit

Das Prozeßhindernis der Rechtshängigkeit muß auch im Verfahren vor den Verfassungsgerichten gelten. Die Verhütung widersprechender Urteile und die Vermeidung einer mehrfachen Prozeßführung über denselben Streitgegenstand zur gleichen Zeit ist hier ebenso erforderlich wie im Verfahren vor den ordentlichen Gerichten. Sie dient sowohl den Belangen des Prozeßgegners der durch mehrfache Rechtsstreitigkeiten belästigt würde, als auch öffentlichen Belangen. Die Möglichkeit einander widersprechender Urteile gefährdet die Autorität des Staates. Die gleichzeitige Verhandlung derselben Sache unter denselben Parteien in mehrfachen Verfahren verstößt gegen die im Interesse des Staates liegende Prozeßökonomie und bedeutet

1) vlg. BVerfGE 1, 4 ff., insbesondere S. 7

einen Mißbrauch des Rechtsschutzes[1]. Das Rechtsschutzbedürfnis wird bereits durch eines der beiden Verfahren befriedigt. Rechtshängigkeit liegt vor, wenn dieselbe Streitsache den Gegenstand[2] mehrerer Prozesse bildet[3]. Wird das Bundesverfassungsgericht mit der Verfassungsbeschwerde angerufen, so wird es auf Grund der Verletzung des Grundgesetzes tätig, wird wegen Verletzung desselben Grundrechts das Landesverfassungsgericht angerufen, so wird dieses auf Grund der Verletzung der Landesverfassung tätig. Die Landesverfassung gewährleistet jedoch dasselbe Grundrecht wie das Grundgesetz. Sowohl in dem Verfahren vor dem Bundes- als auch in dem vor dem Landesverfassungsgericht ist also Streitgegenstand die Verletzung des e i n e n Grundrechts durch die Maßnahme der Landesstaatsgewalt. Daß es sich dabei formell gleichzeitig einerseits um die Verletzung des Grundgesetzes, andererseits um einen Verstoß gegen die Landesverfassung handelt, begründet keinen Unterschied des Streitgegenstandes, sondern hat seine Bedeutung lediglich darin, daß die beiden Verfassungsgerichte überhaupt zuständig sind.

Geiger[4] ist der Ansicht, daß in dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht die Vereinbarkeit der Maßnahme mit der bundesrechtlichen Garantie des e i n e n Grundrechts Streitgegenstand sei, während das Landesverfassungsgericht ihre Vereinbarkeit mit der landesrechtlichen Garantie zu prüfen habe. Die Frage der Vereinbarkeit einer Maßnahme mit einem Grundrecht ist eine Frage des materiellen Rechts. Die zwei "Garantien" des einen Rechts haben jedoch nur verfahrensrechtliche Bedeutung. Sieht man den Streitgegenstand in dem Verstoß gegen die Garantie, so kommt dieser auch materiell-rechtliche Bedeutung zu. Das bedeutet aber zugleich die Aufgabe der Auffassung von der Existenz e i n e s Grundrechts[5].

Folgt man der in dieser Arbeit vertretenen Auffassung über die rechtliche Bedeutung der Landesgrundrechte, die mit Bundesgrundrechten übereinstimmen, so kommt man zu dem Ergebnis, daß mit der Wahl des einen Verfassungsgerichts ein Verfahren vor dem anderen Verfassungsgericht ausgeschlossen ist. Ist eine Verfassungsbeschwerde bei einem Landesverfassungsgericht anhängig geworden, so hat das Bundesverfassungsgericht die bei

---

1) vgl. RGZ 160, 344 f.
2) vgl. zum Streitgegenstand: Rosenberg, § 98 II 3
3) vgl. RGZ 104, 156; zum Beginn der Rechtshängigkeit: Geiger, § 23 BVerfGG, Anm. 9
4) § 90 BVerfGG Anm. 9; Festschrift f. Laforet, S. 259
5) vgl. dazu Pohle, S. 53

ihm von demselben Beschwerdeführer mit denselben Gründen eingelegte Verfassungsbeschwerde wegen Rechtshängigkeit als unzulässig zurückzuweisen. Das gleiche gilt für das Landesverfassungsgericht, wenn die gleiche Verfassungsbeschwerde zuvor beim Bundesverfassungsgericht erhoben worden ist[1]. Erhebt der Beschwerdeführer gleichzeitig die gleiche Verfassungsbeschwerde, so ist er von den Gerichten zu veranlassen, sich für eines der beiden Verfassungsgerichte zu entscheiden.

Rechtskraft

So wie das Nebeneinander der Verfassungsbeschwerden an das Bundes- und an das Landesverfassungsgericht wegen Verletzung desselben Grundrechts aus Gründen der Rechtshängigkeit ausgeschlossen ist, ist das Nacheinander dieser Verfassungsbeschwerden durch die Rechtskrat des Urteils im ersten Verfahren ausgeschlossen. Eine beim Landesverfassungsgericht abgewiesene Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung eines Landesgrundrechts kann also nicht beim Bundesverfassungsgericht mit der Begründung wiederholt werden, die angefochtene Maßnahme verletze das - inhaltsgleiche - Bundesgrundrecht . Denn Gegenstand der Verfahren beider Gerichte ist nicht die formell-rechtliche Verletzung des Grundgesetzes bzw. der Landesverfassung, sondern der materiellrechtliche Verstoß gegen das e i n e Grundrecht. Über diesen ist aber bereits in dem ersten Verfahren entschieden worden. Es liegt eine res iudicata vor, die einer erneuten Entscheidung nicht zugänglich ist.[2]

c) Verfassungsbeschwerde an das Bundesverfassungsgericht gegen das Urteil eines Landesverfassungsgerichts über eine Verfassungsbeschwerde nach Landesrecht

Zwar ist es ausgeschlossen, nach Abweisung durch das Landesvefassungsgericht Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht gegen dieselbe Maßnahme zu erheben, weil sie gegen das bundesrechtlich geschützte Grundrecht verstoße. Aber es ist die Frage, ob nicht eine Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil des Landesverfassungsgerichts möglich ist mit der Begründung, es verletze seinersits ein Grundrecht des Beschwerdeführers.[3]

1) zu dem gleichen Ergebnis kommen Friesenhahn, Ref. 4. Teil III, 9 b; Zweigert, JZ 52, 321, Anm.4; Kratzer, Festschrift f. Laforet, S.139. Die gegenteilige Ansicht beruht aus der Annahme zweier selbständiger Bundes- und Landesgrundrechte, vgl.z.B. Arndt DVBl 51, 203; Pohle, S.53; Lechner, die Grundrechte, S.687 und die dort Zitierten.

2) vgl. Kratzer, Festschrift für Laforet, S. 138

3.) z.B. es beruhe auf einem Verfahren, in dem das rechtliche Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG) versagt worden sei.

Nach § 90 BVerfGG kann jede Maßnahme der öffentlichen Gewalt, die ein Grundrecht verletzt, mit der Verfassungsbeschwerde an das Bundesverfassungsgericht angefochten werden. "Öffentliche Gewalt" äußert sich in jedem hoheitlichen Handeln. Es gehören dazu sowohl Akte der Legislative und Exekutive, als auch solche der Justiz. Die Maßnahme kann ausgehen vom Bund, vom Land oder einer dem Staate eingegliederten Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts[1]. Nach dem Wortlaut des § 90 BVerfGG können also grundsätzlich alle rechtskräftigen Urteile Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde an das Bundesverfassungsgericht sein[2]. Von dieser bundesrechtlichen Regelung sind jedoch die Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte ausgenommen, da ihre Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht gegen das bundesstaatliche Prinzip verstoßen würde, das als Verfassungsgrundsatz des Grundgesetzes der Bestimmung des § 90 BVerfGG vorgeht.

Der Selbständigkeit der Landesverfassungsgerichtsbarkeit gegenüber der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit, die eine Folge der bundesstaatlichen Organisation der Bundesrepublik ist[3], entspricht es, wenn die Landesverfassungsgerichte über die in ihre Kompetenz fallenden Gegenstände selbständig und abschließend entscheiden. Eine Nachprüfungsmöglichkeit dieser Entscheidungen durch das Bundesverfassungsgericht würde eine Überordnung des Bundesverfassungsgerichts über die Landesverfassungsgerichte begründen, die dem Verhältnis zwischen Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit fremd ist[4].

Die gegenteilige Ansicht[5] wird allein auf § 90 BVerfGG gestützt, der die Verfassungsbeschwerde auch gegen Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte zulasse. Dabei wird übersehen, daß § 90 BVerfGG nur im Einklang mit den Verfassungsgrundsätzen des Grundgesetzes, zu denen die bundesstaatliche Organisation gehört, ausgelegt werden darf.

---

1) vgl. z.B. BVerfG NJW 52, 337 für eine autonome Satzung einer Berufsgenossenschaft. Zum Ganzen: Geiger, § 90 BVerfGG, Anm. 3; Lechner, § 90 BVerfGG Anm. 2

2) vlg. BVerfGE 6, 447; Geiger, § 90 BVerfGG, Anm. 6; Lechner, § 90 BVerfGG, Anm. 2 c; Zweigert, JZ 52, 321

3) s. oben S. 10

4) ebenso Pohle, Bemerkungen S. 64 f.

5) BVerfGE 6, 445 (447); Geiger § 90 BVerfGG, Anm. 6 e; Lechner, die Grundrechte, S. 677, will die Verfassungsbeschwerde sachlich auf Grundrechtsverletzungen beschränken, die im prozessualen liegen. Hier bestehen jedoch die gleichen Bedenken.

d) Das Verhältnis der Entscheidungen des Bundes- und des Landesverfassungsgerichts bei Verfassungsbeschwerden wegen Verletzung verschiedener Grundrechte durch dieselbe Maßnahme

Verstößt eine Maßnahme der Landesstaatsgewalt sowohl gegen ein Bundesgrundrecht als auch gegen ein im Grundgesetz nicht enthaltenes Landesgrundrecht[1], so kann der Beschwerdeführer das Bundesverfassungsgericht wegen Verletzung des Grundgesetes und gleichzeitig oder später das Landesverfassungsgericht wegen Verletzung der Landesverfassung anrufen. Hier tritt die Frage nach dem Verhältnis der beiderseitigen Entscheidungen auf.

Führt das Verfahern vor dem Bundesverfassungsgericht zur Nichtigerklärung der angefochtenen Maßnahme wegen Unvereinbarkeit mit dem Bundesrecht, so erledigt sich das Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht, denn dieses ist an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG gebunden.

Hält das Bundesverfassungsgericht die Maßnahme für vereinbar mit dem Bundesrecht, so hindert dies das Landesverfassungsgericht nicht, sie wegen Unvereinbarkeit mit der Landesverfassung für nichtig zu erklären, denn das Bundesverfassungsgericht kann den angefochtenen Akt der Landesstaatsgewalt nur an Hand des Bundesrechts prüfen.

Erklärt das Landesverfassungsgericht die Maßnahme für nichtig, weil sie gegen die Landesverfassung verstoße, so wird ein beim Bundesverfassungsgericht schwebendes Verfahren ohne weiteres hinfällig, denn das Bundesverfassungsgericht kann eine Maßnahme nur vernichten, nicht aber eine nichtige wieder ins Leben rufen[2].

Hält das Landesverfassungsgericht den angefochtenen Akt der Landesstaatsgewalt für vereinbar mit dem Landesrecht, so ist das Bundesverfassungsgericht nicht gehindert, dieselbe Maßnahme wegen Unvereinbarkeit mit dem Bundesrecht für nichtig zu erklären. Denn das Landesverfassungsgericht kann seine Entscheidungen nur an Hand der Landesverfassung treffen.

---

1) z.B. das Recht auf eine angemessene Wohnung in Art. 106 und das Recht auf Arbeit in Art. 166 Abs. 2 BayVerf.

2) vgl. Pohle, S. 57; Ipsen, DV 49, 491

e) Zusammenfassung

1. Die Verfassungsbeschwerde an das Landesverfassungsgericht bleibt in vollem Umgange und unabhängig von der Verfassungsbeschwerde an da Bundesverfassungsgericht erhalten.

2. Der einzelne, der sich in einem Grundrecht, das sowohl im Grundgesetz als auch in der Landesverfassung normiert ist, durch eine Maßnahme der Landesstaatsgewalt verletzt fühlt, hat die Wahl, Verfassungsbeschwerde entweder an das Bundes- oder an das Landesverfassungsgericht zu erheben.

3. Hat der Beschwerdeführer im Falle 2. das eine Verfassungsgericht angerufen, so ist der Weg an das andere Verfassungsgericht ausgeschlossen.

4. Eine beim Landesverfassungsgericht abgewiesene Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung eines Landesgrundrechts kann nicht beim Bundesverfassungsgericht mit der Begründung wiederholt werden, die angefochtene Maßnahme verletze das inhaltsgleiche Bundesgrundrecht.

5. Eine Verfassungsbeschwerde an das Bundesverfassungsgericht gegen das Urteil eines Landesverfassungsgerichts über eine Verfassungsbeschwerde nach Landesrecht mit der Begründung, dieses Urteil verletze seinerseits ein Grundrecht des Beschwerdeführers, ist ausgeschlossen.

§ 16 Normenkontrolle auf Antrag eines Verfassungsorgans

Alle Länderverfassungen sehen die Zuständigkeit des Landesverfassungsgegerichts zur Entscheidung über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Landesverfassung auf Antrag eines Landesorgans vor[1]. Das Grundgesetz schafft in Art. 92 Abs. 1 Ziff. 2 eine Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts zur Entscheidung über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit dem Grundgesetz und sonstigem Bundesrecht. Es ergibt sich damit die Frage nach dem Verhältnis von Bundes- und Landesver-

1) Baden-Württemberg: Art. 68 Abs. 1 Nr. 2; Bayern: Art. 75 Abs. 3 und 98 Satz 4; Bremen: Art. 140; Hamburg: Art. 65 Abs. 2 Nr. 2; Hessen: Art. 131 Abs. 1; Niedersachsen: Art. 42 Abs. 1 Nr. 2; Nordrhein-Westfalen: Art. 75 Nr. 3; Rheinland-Pfalz: Art. 130 Abs. 1; Schleswig-Holstein hat in Art. 37 Nr. 2 die Entscheidung dem Bundesverfassungsgericht übertragen.

fassungsgerichtsbarkeit auf dem Gebiete der Nomenkontrolle auf Antrag eine Verfassungsorgans.

Die Frage muß verschieden beantwortet werden, je nach dem ein Landesgesetz sowohl gegen die Landesverfassung als auch gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes, die in der Landesverfassung keine Entsprechung findet, oder gegen ein Grundrecht, das inhaltsgleich im Grundgesetz und in der Landesverfassung enthalten ist, verstößt.

a) Verstoß eines Landesgesetzes gegen inhaltlich verschiedenes Bundes- und Landesrecht

Soweit ein Landesgesetz sowohl gegen die Landesverfassung als auch gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes, die in der Landesverfassung keine Entsprechung findet, verstößt[1], ist die Zuständigkeit beider Verfassungsgerichte gegeben. Denn der Gegenstand der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist ein anderer als der der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts, da jedes der beiden Verfassungsgerichte nur über die Verletzung der Verfassung entscheiden kann, auf der seine Rechtsprechungsbefugnis beruht. Der Weg an das eine Verfassungsgericht schließt daher die Anrufung des anderen nicht aus. Der Antragsteller, der ein Landesgesetz für nichtig hält, weil es sowohl gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes als auch gegen eine von dieser inhaltlich verschiedenen Norm der Landesverfassung verstößt, muß die Wahl haben, das Bundes- oder das Landesverfassungsgericht oder beide Verfassungsgerichte gleichzeitig oder nacheinander anzurufen[2]. Nur dieses Ergebnis ist sinnvoll, da sich in einem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht die Vereinbarkeit der Landesnorm mit dem Grundgesetz ergeben, während das Landesverfassungsgericht die Nichtigkeit derselben Norm wegen Verletzung der Landesverfassung feststellen kann und umgekehrt.

1) z.B. gegen Art. 38 NdsVerf über das Verfahren bei Verfassungsänderung und gegen das in der NdsVerf nicht normierte Grundrecht des Art. 14 GG

2) Als "wahlberechtigter" Antragsteller kommt hier praktisch nur die Landesregierung in Frage, da weder andere Bundesorgane vor einem Landesverfassungsgericht, noch andere Landesorgane vor dem Bundesverfassungsgericht als Antragsteller auftreten können.

Für das Verhältnis der Entscheidungen beider Verfassungsgerichte gilt das gleiche wie bei der Verfassungsbeschwerde.

b) Verstoß eines Landesgesetzes gegen inhaltsgleiche Bundes- und Landesgrundrechte

Keine ausschließliche Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts

Verstößt ein Landesgesetz gegen ein Grundrecht, das sowohl im Grundgesetz als auch in der Landesverfassung gewährleistet ist, so ist formell die Bundes- und die Landesverfassung verletzt. Nach den Zuständigkeitsbestimmungen des Grundgesetzes und der Landesverfassung sind daher beide Verfassungsgerichte berufen, über eine Normenkontrolle zu entscheiden. Da es sich aber bei den Grundrechten, die das Grundgesetz und eine Landesverfassung übereinstimmend gewährleisten, inhaltlich um ein Recht, und zwar das des Grundgesetzes handelt, liegt es nahe, den Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG dahin auszulegen, daß das Bundesverfassungsgericht ausschließlich zuständig ist, über die Vereinbarkeit eines Landesgesetzes mit diesen Grundrechten zu entscheiden. Denn eine positiv-rechtliche Vorschrift, die wie§ 90 Abs. 3 BVerfGG die Zuständigkeit der Landesverfassungsgerichte neben der des Bundesverfassungsgerichts erhält, fehlt bei der abstrakten Normenkontrolle. Der Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG muß jedoch hier im Zusammenhang mit den Grundentscheidungen des Grundgesetzgebers über das Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit betrachtet werden.

Bedeutung des Grundgesetzes für die Zulässigkeit der Normenkontrolle durch das Landesverfassungsgericht

Die vom Bund anerkannte[1] Landesverfassungsgerichtsbarkeit steht grundsätzlich unabhängig und selbständig neben der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit[2]. Eine Vorrangstellung der einen Gerichtsbarkeit gegenüber der anderen besteht nicht. Die Frage, welches der beiden Verfassungsgerichte zuständig ist, ist eine formell-rechtliche und hängt davon ab, ob der zur Entscheidung stehende Gegenstand formell zum Bereich der Bundes- oder der Landesverfassung gehört. Ob er auch inhaltlich dem betreffenden Verfassungsbereich zuzuzählen ist, ist nur für den Inhalt der Entscheidung, nicht aber für das Problem der

1) vgl. Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4; 99 und 100 GG
2) vgl. dazu oben S. 11

Zuständigkeit von Bedeutung. Wenn die Bestimmungen der Landesverfassungen, die in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz Grundrechte gewährleisten, gemäß Art. 142 GG in Kraft geblieben sind, so ist damit bei ihrer Verletzung die Zuständigkeit der Landesverfassungsgerichte neben der des Bundesverfassungsgerichts eröffnet. Denn formellrechtlich ist sowohl die Bundes- als auch die Landesverfassung verletzt. Daß die Landesverfassungsgerichte tatsächlich befugt sind, über die Verletzung dieser Grundrechte zu entscheiden, obwohl es sich inhaltlich um Rechte des Grundgesetzes handelt, ergibt sich aus Art. 100 Abs. 3 GG, der die Landesverfassungsgerichte an die Auslegung des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht bindet und also die Zuständigkeit der Landesverfassungsgerichte zur Auslegung des Grundgesetzes voraussetzt.

Vergleich mit der Verfassungsbeschwerde nach Landesrecht

Soweit die Normenkontrolle nach Landesrecht die Vereinbarkeit eines Landesgesetzes mit inhaltsgleichen Bundes- und Landesgrundrechten zum Gegenstand hat, ergibt sich ihre Zulässigkeit also bereits aus dem Grundgesetz. Dieses Ergebnis wird bestätigt durch einen Vergleich mit der Situation bei der Verfassungsbeschwerde.

Das Verfahren auf Grund einer Verfassungsbeschwerde nach Landesrecht, deren Erhaltung sich auch bereits aus Art. 142 GG ergibt, in § 90 Abs. 3 BVerfGG jedoch positiv-rechtlich geregelt ist, stellt dem einzelnen einen spezifisch Landesrechtlichen Schutz seiner Grundrechte zur Verfügung. Die Länder, die einen grundsätzlich selbständigen, in sich geschlossenen Organismus darstellen, wollten nicht darauf verzichten, die für die Rechte des einzelnen Bürgers und für die Eigenschaft des Landes als Rechtsstaat grundlegenden Bestimmungen in ihre Verfassung aufzunehmen und mit einem besonderen landesrechtlichen Schutz auszustatten. Wird der einzelne durch ein Maßnahme der Landesstaatsgewalt in einem seiner Grundrechte verletzt, so soll er die Möglichkeit haben, sich an das Verfassungsgericht seines Landes[1] zu wenden, ohne die Gerichtsbarkeit des Bundes in Anspruch nehmen zu müssen.

---

1) zu dem er möglicherweise mehr Vertrauen hat, da es den lokalen Verhältnissen näher steht.

Auch die Normenkontrolle nach Landesrecht dient einem spezifisch landesrechtlichen Schutz der Grundrechte. Die Landesverfassungsorgane sollen die Möglichkeit haben, eine im Bereich des Landes geschaffene Norm von dem Verfassungsgericht des Landes auf ihre Gültigkeit prüfen zu lassen, ohne das Bundesverfassungsgericht mit der Kontrolle dieses Aktes der Landesstaatsgewalt befassen zu müssen.

Eine unterschiedliche Behandlung der Verfassungsbeschwerde und der Normenkontrolle rechtfertigt sich also nicht. Es ist zudem möglich, daß mit einer Verfassungsbeschwerde geltend gemacht wird, ein Gesetz verletze unmittelbar ein Grundrecht. In diesem Falle findet auch innerhalb des Verfahrens auf Grund einer Verfassungsbeschwerde eine Normenkontrolle statt. Es kann keinen Unterschied begründen, ob der Anlaß zu dieser Normenkontrolle von einem einzelnen oder einem Verfassungsorgan ausgeht[1].

Ausschluß der Zuständigkeit des einen Verfassungsgerichts durch ein Verfahren vor dem anderen

Soweit es sich um die Verletzung inhaltsgleicher Bundes- und Landesgrundrechte handelt, ist wie bei der Verfassungsbeschwerde durch die Wahl des einen Verfassungsgerichts der Weg an das andere auf Grund der Rechtshängigkeit ausgeschlossen, da es in beiden Fällen um die Verletzung ein und desselben Grundrechts geht. Ebenso kann eine von einm Landesverfassungsgericht abgewiesene Normenkontrollklage nicht beim Bundesverfassungsgericht mit der Begründung erhoben werden, das Gesetz verletze das inhaltsgleiche Bundesgrundrecht. Denn die Rechtskraft des Urteils des einen Verfassungsgerichts steht einem Verfahren vor dem anderen Verfassungsgericht entgegen. Das gleiche gilt für eine Normenkontrollklage beim Landesverfassungsgericht, die zuvor vom Bundesverfassungsgericht abgewiesen wurde, wenn die Landesregierung sich auf die Verletzung des inhaltsgleichen Landesgrundrechts beruft. Bei gleichzeitiger Anrufung beider Gerichte haben diese das als Antragsteller auftretende Verfassungsorgan zu veranlassen, sich für eines der beiden Gerichte zu entscheiden.

1) Im Ergebnis ebenso: Schäfer JZ 51, 201; Pohle S. 57; Geiger, Festschrift für Laforet S. 264; Lechner, die Grundrecht, S. 686

c) Zusammenfassung

1. Soweit ein Landesgesetz sowohl gegen die Landesverfassung als auch gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes, die in der Landesverfassung nicht enthalten ist, verstößt, ist die Zuständigkeit beider Verfassungsgerichte gegeben.

2. Verstößt ein Landesgesetz gegen ein Grundrecht, das sowohl im Grundgesetz als auch in der Landesverfassung normiert ist, so hat die Landesregierung die Wahl, eine Normenkontrollklage entweder beim Bundes- oder beim Landesverfassungsgericht zu erheben.

3. Im Falle 2. ist durch die Erhebung der Normenkontrollklage vor dem einen Verfassungsgericht die gleichzeitige oder spätere Klage vor dem anderen Verfassungsgericht ausgeschlossen.

§ 17 Normenkontrolle auf Antrag eines Gerichts

a) Verstoß eines Landesgesetzes gegen inhaltlich verschiedenes Bundes- und Landesrecht

Hält ein Gericht ein Landesgesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für unvereinbar mit dem Grundgesetz und mit einer im Grundgesetz nicht enthaltenen Norm der Landesverfassung, so schreibt Art. 100 Abs. 1 GG vor, daß das Verfahren auszusetzen und wegen der Verletzung des Grundgesetzes die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, wegen Verletzung der Landesverfassung die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts einzuholen ist. Das Nebeneinander beider Verfahren entspricht der Gleichwertigkeit von Bundes- und Landesverfassungsgrichtsbarkeit. Für das Verhältnis der Entscheidungen gilt das gleiche wie bei der Verfassungsbeschwerde.

b) Verstoß eines Landesgesetzes gegen inhaltsgleiche Bundes- und Landesgrundrechte

Kein Wahlrecht des vorlegenden Gerichts

Hält ein Gericht ein Landesgesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, deshalb für verfassungswidrig, weil es gegen ein Grundrecht verstößt, das sowohl im Grudgesetz als auch in einer Landesverfassung normiert ist, so entsteht die Frage, welches der beiden Verfassungsgerichte über die Normenkontrolle zu entscheiden hat.

Hier ist zunächst festzustellen, daß ein Wahlrecht[1], wie es der Antragsteller bei der abstrakten Normenkontrolle hat, für das vorlegende Gericht nicht in Frage kommt[2]. Ein solches würde dem Art. 100 Abs. 1 GG widersprechen, der zwingend die Einholung der Entscheidung des Bundes- oder des Landesverfassungsgerichts vorschreibt, je nach dem, ob es sich um die Verletzung des Grundgesetzes oder einer Landesverfassung handelt. Die Entscheidung, welches der beiden Verfassungsgerichte über die Normenkontrolle zu befinden hat, steht nicht im Ermessen des vorlegenden Gerichts, sondern muß sich für alle Gerichte einheitlich aus der Auslegung des Grundgesetzes ergeben.

Keine ausschließliche Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts

Die Möglichkeit, daß nur das Landesverfassungsgericht über die Normenkontrolle zu entscheiden hat, ist ausgeschlossen. Sie würde im Widerspruch zu Art. 100 Abs. 1 GG stehen. Denn wird ein inhaltsgleiches Bundes- und Landesgrundrecht verletzt, so handelt es sich sowohl formell als auch materiell um einen Verstoß gegen das Grundgesetz, über den das Bundesverfassungsgericht zu entscheiden hat. Zwar bestimmt Art. 100 Abs. 1 GG auch, daß bei der Verletzung der Verfassung eines Landes die Entscheidung des für Verfassungsstreitigkeiten zuständigen Gerichts des Landes einzuholen

1) Geiger, Festschrift f. Laforet, S. 265, scheint ein solches anzunehmen
2) vgl. Schäfer, NJW 54 410 Anm. 11

sei, aus dieser Tatsache kann jedoch nicht die ausschließliche Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts, sondern allenfalls die Zuständigkeit beider Verfassungsgerichte gefolgert werden. Der föderative Aufbau der Bundesrepublik, auf den sich Kratzer[1] zur Begründung seiner gegenteiligen Ansicht beruft, ist nicht geeignet, den Vorrang der Landesverfassungsgerichtsbarkeit zu statutieren. Denn die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes und die der Länder stehen selbständig und unabhängig nebeneinander, ohne daß die eine den Vorrang vor der anderen hätte. Auch die Tatsache, daß der Weg an das Landesverfassungsgericht in Art. 100 Abs. 1 GG als erster aufgeführt ist, kann nicht dazu führen, diesen Weg als einzigen zulässigen anzusehen. Andernfalls müßte auch bei dem Verstoß eines Gesetzes gegen inhaltlich verschiedenes Bundes- und Landesrecht die ausschließliche Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts angenommen werden, eine Folge, die im Gegensatz zum Wortlaut und Sinn des Art. 100 Abs. 1 GG stehen würde. Die Richtigkeit der Ansicht, daß die ausschließliche Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts ausgeschlossen ist, wird auch durch die Beratung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht bestätigt , in der ein Antrag Süsterhenns, eine Bestimmung des Inhalts aufzunehmen, daß bei Verletzung gleichen Rechts der Landesverfassung und des Grundgesetzes nur die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts einzuholen sei, abgelehnt wurde[2].

Es blieben also die Möglichkeiten, daß entweder das Bundesverfassungsgericht allein[3] oder sowohl das Bundes- als auch das Landesverfassungsgericht[4] zu entscheiden haben.

---

1) Festschrift für Laforet S. 138

2) 49. Sitzung des Bundesrates, Sitzungsbericht S. 88 unter B. Die Ablehnung geschah allerdings weniger aus rechtlichen Gründen, sondern auf Vorschlag Dehlers (Sitzungsbericht S. 92 unter A), der die Bedenken Süsterhenns mit wenig überzeugenden Argumenten zu zerstreuen versuchte - um die Verabschiedung des Gesetzes nicht noch weiter zu verzögern.

3) OVG Münster, VerwRspr. 5, Nr. 2; Geller-Kleinrahm, Art. 75 NRWVerf, Anm. 4; Friesenhahn, Ref. 4. Teil III 9 b; Dehler, 49. Sitzung des Bundesrates, Sitzungsbericht S. 92 unter A

4) v. Mangoldt, Art. 100, Anm. 3; Lechner, § 13 Ziff. 11 BVerfGG, Anm. 6 b ders. die Grundrechte, S. 686; Spreng-Birn-Feuchte, Art. 68 Bad-WürttVerf, Anm. 7 a; Schäfer, JZ 51, 203; derselbe NJW 54, 410; das BVerfG - BVerfGE 2, 388 - sieht die Möglichkeit einer gleichzeitigen Zuständigkeit beider Gerichte, läßt die Frage der Zulässigkeit der Entscheidung des LVerfG neben der des BVerfG aber offen.

Ausschließliche Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts

Nach der hier vertretenen Auffassung über die rechtliche Bedeutung der inhaltsgleichen Bundes- und Landesgrundrechte kommt nur eine ausschließliche Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts in Betracht. Denn verstößt ein Landesgesetz gegen ein solches Grundrecht, so handelt es sich sowohl formell als auch materiell um eine Verletzung des Grundgesetzes. Nach Art. 100 Abs. 1 GG ist das Gericht also verpflichtet, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts herbeizuführen[1]. Ist das Bundesverfassungsgericht aber einmal mit der Sache befaßt, so ist ein gleiches Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht schon aus Gründen der Rechtshängigkeit ausgeschlossen.

Da es sich formell auch um eine Verletzung der Landesverfassung handelt, könnte man den Art. 100 Abs. 1 GG dahin auslegen, daß ungeachtet der Rechtshängigkeit neben der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auch die des Landesverfassungsgerichts einzuholen sei. Art. 100 GG darf jedoch nicht isoliert betrachtet werden[2]. Er muß in diesem Falle vor allem im Zusammenhang mit Art. 142 GG gesehen werden.

Die Bedeutung dieses Artikels beschränkt sich auf die Verfassungsbeschwerde und die Normenkontrolle auf Antrag eines Verfassungsorgans. Der Sinn dieser beiden Institute[3] ist der Individualschutz die Realisierung der Grundrechte und der Schutz der Verfassung. Die Verfassungsgerichte[4] haben hier die Aufgabe eines Hüters der Verfassung[5]. Durch die Ausnahme der mit dem Grundgesetz übereinstimmenden Landesgrundrechte von dem Grundsatz des Art. 31 GG soll diese Aufgabe für die Landesverfassungsgerichte auch insoweit erhalten bleiben, als es sich um inhaltsgleiche Bundes- und Landesgrundrechte handelt. Der einzelne, der sich in seinen Grundrechten beeinträchtigt glaubt, soll die Möglichkeit

---

1) auch dann, wenn gleichzeitig die Zuständigkeit des LVerfG bestehen sollte, vgl. BVerfGE 2, 388

2) vgl. BVerfGE 1, 15 Ziff. 4

3) ebenso wie der der richterlichen Prüfungszuständigkeit der einzelnen Gerichte

4) bei der richterlichen Prüfungszuständigkeit auch die einzelnen erkennenden Gerichte

5) vgl. BVerfGE 1, 195

haben, sich an das Verfassungsgericht seines Landes zu wenden. Die Landesregierung, die ein Landesgesetz für unvereinbar mit einem Grundrecht hält, soll seine Überprüfung von dem Verfassungsgericht des Landes vornehmen lassen können, ohne die Gerichtsbarkeit des Bundes in Anspruch nehmen zu müssen.

Demgegenüber tritt bei der Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG die Aufgabe der Verfassungsgerichte, Hüter der Verfassung zu sein, und damit die Bedeutung des spezifisch landesrechtlichen Schutzes der Grundrechte durch das Landesverfassungsgericht zurück[1]. Als Antragsteller treten nicht der einzelne Bürger des Landes und die Landesregierung auf, die möglicherweise ein Interesse daran haben, die Streitfrage von dem Verfassungsgericht des Landes entscheiden zu lassen, sondern die Gerichte. Dabei hängt die richterliche Prüfungszuständigkeit[2] nicht davon ab, ob es sich um Gerichte des Bundes oder der Länder handelt oder ob formell die Bundes- oder die Landesverfassung verletzt ist. Auch die Landesgerichte erhalten ihren Rechtsprechungsauftrag vom Bund[3]. Sie müssen[4] die von ihnen anzuwendenden Gesetze nicht nur auf ihre Vereinbarkeit mit der Landesverfassung, sondern auch und vor allem mit dem Grundgesetz prüfen (Art. 1 Abs. 3 GG). Die gemäß Art. 142 GG in Geltung gebliebenen Landesgrundrechte können also überhaupt erst dann eine Bedeutung entfalten, wenn die Verfassungsgerichte in die Normenkontrolle durch die übrigen Gerichte eingeschaltet werden. Das geschieht dann, wenn ein Gericht ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig hält. Die Entscheidung über die Nichtigkeit ist dem Gericht in diesem Falle entzogen und den Verfassungsgerichten übertragen, deren Aufgabe es ist, "zu verhüten, daß jedes einzelne Gericht sich über den Willen des Bundes- oder Landesgesetzgebers hinwegsetzt, in dem es die von ihnen beschlossenen Gesetze nicht anwendet"[5].

---

1) vgl. BverfGE 1, 197
2) zu diesem Ausdruck: Ipsen, DV 49, 486
3) Friesenhahn, Referat 1. Teil II 1 d
4) vgl. Ipsen, DV 49, 286: "Die gesetzliche Statuierung der richterlichen Prüfungszuständigkeit erscheint nicht nur als Berechtigung, sondern als Verpflichtung der richterlichen Gewalt, dem Schutz der Verfassung, der Grundrechte und der der Gewaltenhemmung zu dienen.
5) BVerfGE 1, 197

Aufgabe der Verfassungsgerichte bei der Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG ist also vor allem die Sorge für die verfassungsrechtliche Integrität der Gesetzgebung und die Wahrung der Einheit der Rechtsprechung. Hält ein Gericht ein Gesetz deshalb für nichtig, weil es gegen ein inhaltsgleiches Bundes- und Landesgrundrecht verstoße, so ist es nur dann sinnvoll, ihm die Verwerfungskompetenz zu entziehen, wenn diese auf e i n Verfassungsgericht übertragen wird. Hätten sowohl das Bundes- als auch das Landesverfassungsgericht über die Verletzung des einen Grundrechts durch das Gesetz zu entscheiden, so wäre die von Art. 100 Abs. 1 GG erstrebte Einheit der Rechtsprechung gefährdet.

Da die Verletzung eines inhaltsgleichen Bundes- und Landesgrundrechts nicht nur formell, sondern auch inhaltlich einen Verstoß gegen das Grundgesetz bedeutet, muß es sich bei dem Verfassungsgericht, dessen Entscheidung einzuholen ist, um das Bundesverfassungsgericht handeln. Damit ist zugleich dem durch Art. 142 GG erhaltenen landesrechtlichen Schutz der Grundrechte, der in einer gleichzeitigen Anrufung des Landesverfassungsgerichts zum Ausdruck käme, die Bedeutung entzogen. Denn diese liegt gerade darin, daß das Landesverfassungsgericht allein über die Verletzung des Grundrechts zu entscheiden hat, ohne daß das Bundesverfassungsgericht mit der gleichen Frage befaßt wird.

Eine Auslegung des Art. 100 Abs. 1 GG, nach der bei Verletzung von inhaltsgleichen Bundes- und Landesgrundrechten die Entscheidung des Bundes- und des Landesverfassungsgerichts einzuholen ist, verkennt also die Bedeutung des Art. 142 GG, die auf die Verfassungsbeschwerde und die Normenkontrolle auf Antrag eines Verfassungsorgans beschränkt ist, und wird dem Sinn der Konzentrierung der Verwerfungskompetenz bei den Verfassungsgerichten nicht gerecht.

Als einziges Landesverfassungsgericht beschäftigt sich das OVG Münster[1] als Verfassungsgericht für Nordrhein-Westfalen[2] ausdrücklich mit dem Problem der Zuständigkeit bei Verletzung inhaltsgleicher Bundes- und

1) VerwRspr 5, Nr. 2 (Vorbescheid 13.12.1951, JZ 52, 435)
2) vgl. § 27 Buchst. d MRVO Nr. 165

Landesgrundrechte. Es kommt zu einer ausschließlichen Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts in diesen Fällen mit der Begründung, die systematische Einheit der Rechtsordnung, die Autorität des Staates und seiner Gerichte, der Zweck der Rechtsprechung, Rechtsfrieden zu schaffen und die Prozeßökonomie geböten übereinstimmend die Vermeidung von Kompetenzkonkurrenzen. Die Entscheidung bejaht damit praktisch die Anwendbarkeit der Grundsätze der Rechtshängigkeit und mußte daher zu dem gleichen Ergebnis führen, wie es oben entwickelt worden ist.

Der bayerische Verfassungsgerichtshof prüft dagegen in seiner Entscheidung vom 6.3.52[1] ein Gesetz unmittelbar an Hand der Art. 86 LVerf (Verbot der Ausnahmegerichte) und 118 LVerf (Gleichheit vor dem Gesetz), ohne auf die gleichzeitige Verletzung der Art. 101 und 3 GG und die sich daraus ergebende Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts einzugehen.

Der Verfassungsgerichtshof von Rheinland-Pfalz lehnt in seiner Entscheidung vom 25.4.51[2] die Überprüfung eines Gesetzes auf seine Vereinbarkeit mit Art. 9 GG ab, da hierfür das Bundesverfassungsgericht zuständig sei, ohne die Möglichkeit zu sehen, daß die Verletzung des Art. 9 GG auch einen Verstoß gegen das übereinstimmende Landesgrundrecht in Art. 13 LVerf bedingen würde.

Die von dem in der vorliegenden Arbeit entwickelten Ergebnis abweichenden Auffassungen[3] beruhen auf der Meinungsverschiedenheit über die rechtliche Bedeutung der inhaltsgleichen Bundes- und Landesgrundrechte. Geht man abweichend von der hier vertretenen Ansicht[4] von der Existenz zweier materiell selbständiger Grundrechte aus, so ist die notwendige Konsequenz die Bejahung der Doppelzuständigkeit im Rahmen des Art. 100 Abs. 1 GG.

---

1) BayVerfGHE 5 II Nr. 5. In einer Reihe anderer Entscheidungen verfährt der BayVerfGH ebenso, es handelt sich dabei jedoch um die Prüfung vorkonstitutionellen Rechts, so daß die Zuständigkeit des BVerfG aus diesem Grund nicht gegeben war.

2) JZ 51, S. 693

3) siehe oben S. 60, Anm. 4

4) vgl. oben S. 41ff.

c) Die Gültigkeit der von Art. 100 GG abweichenden landesrechtlichen Regelungen

Die Verfassungen der Länder - außer Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein - sehen die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts für die Normenkontrolle auf Antrag eines Gerichts ausdrücklich vor. Dabei erweitern einige von ihnen die Prüfungszuständigkeit der Verfassungsgerichte gegenüber der Regelung in Art. 100 Abs. 1 GG, andere, die inhaltlich mit Art. 100 Abs. 1 GG übereinstimmen, erfahren durch das Landesverfassungsgericht eine erweiternde Auslegung. So erstrecken die Landesverfassungen von Bremen[1], Hamburg[2], Hessen[3] ausdrücklich die von Bayern in der Auslegung durch den Verfassungsgerichtshof[4] die Zuständigkeit ihrer Verfassungsgerichte auf die Kontrolle von Gesetzen im materiellen Sinne, während das Bundesverfassungsgericht seine Zuständigkeit auf die Normenkontrolle von Gesetzen im formellen Sinne beschränkt hat[5]. Ferner sieht Art. 68 Abs. 1 Ziff. 3 in Verbindung mit Art. 88 BadWürttLVerf sowie die Bayerische Landesverfassung in der Auslegung, die ihr der BayVerfGH gegeben hat[6], die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts auch dann vor, wenn ein Gericht ein Gesetz, das vor Inkrafttreten der Verfassung geltendes Recht war, für verfassungswidrig hält. Demgegenüber steht nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24.2.1953[7] fest, daß der Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 GG vorkonstitutionelle Gesetzt nicht unterliegen.

Es erhebt sich die Frage, ob die Länder befugt sind, die Zuständigkeit ihrer Verfassungsgerichte für die Normenkontrolle auf Antrag eines Gerichts gegenüber der Regelung in Art. 100 Abs. 1 GG zu erweitern.

---

1) Art. 142
2) Art. 64 Abs. 2
3) Art. 133
4) Art. 65, 92; Entscheidungen: vom 13.4.51 BayVerfGHE 4 II S. 63 = VerwRspr 4. 18; vom 13.2.1952 DÖV 52, 373; vom 7.3.1952 DÖV 52, 374
5) BVerfGE 1, 184 = DÖV 52, 342
6) vgl. Entsch. v. 14.4.1951 BayVerfGHE 4 II 78 = DÖV 51, 586 mit ablehnender Stellungsnahme von Bachof; Entsch. v. 30.5.1950 BayGVBl 1950, S. 119; Entsch. v. 12.7.1950 BayGVBl. 1950, S. 122, Entsch. v. 13.10.1951 BayVerfGHE 4 II S. 194
7) BVerfGE 2, 124 = DÖV 53, 214 = NJW 53, 497

Soweit es sich um das Problem handelt, ob in die Zuständigkeit der Verfassungsgerichte die Kontrolle von Gesetzen im materiellen oder im formellen Sinne fällt, führt das Bundesverfassungsgericht für seine erwähnte Entscheidung unter anderen folgende Gründe an: Bei der Normenkontrolle nach Art. 100 GG sei die Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts weniger, Hüter der Verfassung zu sein, als zu verhüten, daß jedes einzelne Gericht sich über den Willen des Bundes- oder Landesgesetzgebers hinwegsetze, indem es die von ihnen beschlossenen Gesetze nicht anwende Diese Gefahr bestehe bei der richterlichen Prüfungsbefugnis gegenüber Rechtsverordnungen nicht. Auch sei eine Rechtsunsicherheit oder Rechtszersplitterung nicht zu befürchten, da die Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG unreichende Möglichkeiten biete, um bei allen Rechtsverordnungen von Bedeutung rechtzeitig eine allgemeinverbindliche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts herbeizuführen. Die Gefahr der Rechtsunsicherheit bestehe nur bei Landesgesetzen, da den gesetzgebenden Körperschaften der Länder, deren Gesetze von einzelnen Gerichten als grundgesetz - oder bundesrechtswidrig behandelt würden, die Befugnis fehle, die Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG zu beantragen.

Diese Gründe müssen entsprechend auch für die Normenkontrolle von Landesrecht durch die Landesverfassungsgerichte gelten. Sie sind jedoch lediglich geeignet, darzutun, daß eine Monopolisierung der Verwerfungskompetenz bei den Verfassungsgerichten auch für die Rechtsverordnungen nicht erforderlich ist. Sie ergeben nicht, daß eine derartige Ausdehnung des Verwerfungsmonopols auf der Ebene des Landesrechts ausgeschlossen ist. Es ist daher auch die Ansicht, Art. 100 Abs. 1 GG stelle eine abschließende Regelung der richterlichen Prüfungszuständigkeit dar[1], nicht haltbar. Die Länder sind in der Gestaltung ihrer Verfassungsgerichtsbarkeit frei, soweit sie nicht in die Zuständigkeitsbereiche der Gerichtsbarkeit des Bundes eingreifen. Art. 100 Abs. 1 GG bildet nur ein Mindestmaß, das von einer landesverfassungsrechtlichen Regelung nicht unter-

1) so Holtkotten, BKomm Art. 100 Anm II A 2 c; Kleinrahm, DVBl 50, 300 III; vgl. auch Schäfer, NJW 54, 3

schritten werden darf[1]. Die Länder können die Aufgabe ihrer Verfassungsgerichte im Rahmen der konkreten Normenkontrolle über den Schutz der Gesetzgebung hinaus auch auf den der Rechtsetzungsbefugnis der Exekutive ausdehnen und die Einheitlichkeit der Rechtsprechung auch insoweit schützen, als es um die Frage der Anwendung von Rechtsverordnungen geht[2].

In die vom Bund garantierte richterliche Unabhängigkeit wird durch den erweiterten Umfang der Entziehung der Verwerfungskompetenz nicht eingegriffen[3]. Denn die Gerichte werden nicht gehindert, alle Normen auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen, es wird ihnen nur die Befugnis, bindend festzustellen, daß eine Bestimmung verfassungswidrig sei, entzogen und einer anderen gerichtlichen Instanz zugewiesen.

Es muß also als zulässig erachtet werden, wenn eine Landesverfassung die Verpflichtung der Gerichte, das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts einzuholen, auch dann vorsieht, wenn sie eine Rechtsverordnung, auf deren Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig halten[4]. Ebenso müssen die Landesverfassungsgerichte befugt sein, einer mit Art. 100 Abs. 1 GG übereinstimmenden Vorschrift der Landesverfassung eine derartige Auslegung zu geben[5].

Vorkonstitutionelles Recht

Aus den gleichen Gründen ist es zulässig, daß ein Land die Verwerfungskompetenz auch dann bei dem Verfassungsgericht konzentriert, wenn ein Gericht ein Gesetz, das vor Inkrafttreten der Verfassung geltendes Recht war, für verfassungswidrig hält.

Es ist richtig, wenn das Bundesverfassungsgericht[6] ausführt, die Entscheidung über die Vereinbarkeit vorkonstitutionellen Rechts mit dem Grundgesetz lassen die

1) So war Art 130 RhlPfVerf in seiner früheren Fassung insoweit grundgesetzwidrig, als er die Vorlegepflicht der Gerichte von der Rüge der Beteiligten abhängig machte. Vgl. auch Lechner, die Grundrechte, S.686 f.

2) vgl. Friesenhahn, Ref. 1. Teil II, 3. Auch das BVerfG scheint in Art. 100 Abs. 1 GG keine abschließende Regelung zu sehen, wenn es in seiner Entscheidung vom 20.3.1952 ausführt: "Mit dieser Auffassung setzt sich das BVerfG nicht in Gegensatz zu dem Urteil des BayVerfGH v. 13.4.1951, da die Stellung beider Gerichte und ihre Aufgaben verschieden sind".

3) Das wäre z.B. dann der Fall, wenn die Verfassung den Gerichten jede Prüfungszuständigkeit nähme und sie damit zwänge, verfassungswidrige Normen anzuwenden.

4) vgl. Spreng-Birn-Feuchte, Art. 68 BadWürttVerf, Anm. 5

5) vgl. Nawiasky, Ergänzungsband, Art. 65BayVerf, Anm.3; über die Gültigkeit der Landesverfassungsbestimmung in dieser abweichenden Aus-

Autorität der gesetzgebenden Gewalt unberührt. Die Frage, ob die Gerichte die Vereinbarkeit von früherem Recht mit dem Grundgesetz zu prüfen befugt sind, sei ein Problem der Kollision zwischen älterem und jüngerem Recht. Daß es sich bei dem jüngeren Recht zugleich um eine ranghöhere Norm handele, sei für die Frage, ob das frühere Gesetz mit dem späteren übereinstimme, ohne Bedeutung.

Ein Land kann jedoch auch bei der Normenkontrolle auf Antrag eines Gerichts dem Landesverfassungsgericht die Aufgabe eines Hüters der Verfassung zuweisen, indem es die seit jeher unbestrittene Zuständigkeit aller Gerichte zur Prüfung und Feststellung des Außerkrafttretens älteren Rechts durch jüngeres Recht insoweit dem Landesverfassungsgericht überträgt, als es sich bei dem jüngeren Recht um die Landesverfassung handelt. Es beschreitet damit zwar einen Weg, der im bisherigen Verfassungsrecht nicht bekannt war, ist aber auf Grund seiner Verfassungsautonomie dazu berechtigt[1]. Die Auffassung, eine derartige Ausdehnung der Prüfungszuständigkeit bedeute eine bedenkliche Verzögerung der Rechtsprechung[2], ist zwar schwerwiegend[3], das Land kann jedoch den Standpunkt vertreten, daß der Schutz vor Rechtszersplitterung und Rechtsunsicherheit vordringlich sei[4]. Das Bundesverfassungsgericht[5] weist in diesem Zusammenhang mit Recht darauf hin, daß in einem neugebildeten Lande die Gefahr verschiedenartiger Gesetzesauslegung in den einzelnen Landesteilen besonders groß sei. Es könne also gewichtige sachliche Gründe dafür geben, daß der Verfassungsgeber eines Landes das negative Entscheidungsmonopol des Landesverfassungsgerichts weiter ausdehnt, als es im Grundgesetz geschehen ist.

Im Falle der Baden-Württembergischen Verfassung hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich anerkannt, daß Art. 100 Abs. 1 GG nicht verletzt werde, wenn eine Landesverfassung die Entscheidung über die Unvereinbarkeit vorkonstitutionellen Landesrechts mit der Landesverfassung dem Landesverfassungsgericht vorbehalte[6].

---

legung, s. oben S. 36

6) BVerfGE 2, 124

1) BVerfGE 2, 124; Friesenhahn, Verfassungsgerichtsbarkeit, II, 2

2) Bachof, DVBl 51, 13

3) So ist z.B. die Entscheidung das BayVerfGH vom 14.4.1951 durch einen Beschluß des Arbeitsgerichts vom 12.7.1950 und die Entscheidung vom 13.10.1951 durch einen Aussetzungsbeschluß des Schöffengerichts vom 21.8.1950 ausgelöst worden.

4) Die Entscheidungen des BayVerfGH gehen ohne weiteres davon aus, daß der VerfGH zur Prüfung vorkonstitutionellen Rechts befugt ist. Hufnagel DVBl 51, 227 und v. Mangoldt, Art. 100 GG, Anm. 3 sehen in der Gefahr der Rechtszersplitterung das Hauptargument für eine derartige

d) Zusammenfassung

1. Hält ein Gericht ein Landesgesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für unvereinbar mit dem Grundgesetz und mit einer im Grundgesetz nicht enthaltenen Bestimmung der Landesverfassung so hat es das Verfahren auszusetzen und wegen der Verletzung des Grundgesetzes die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, wegen der Verletzung der Landesverfassung die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts einzuholen.

2. Hält ein Gericht ein Landesgesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, deshalb für verfassungswidrig, weil es gegen ein Grundrecht verstößt, das sowohl im Grundgesetz als auch in der Landesverfassung gewährleistet ist, so hat es das Verfahren auszusetzen und nur die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen.

3) Eine Landesverfassungsbestimmung, die die Gerichte verpflichtet, auch dann das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts einzuholen, wenn sie eine Rechtsverordnung, auf deren Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig halten, ist unzulässig.

4. Das gleiche gilt für die Verpflichtung der Gerichte durch eine Landesverfassung, das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts einzuholen, wenn sie vorkonstitutionelles Landesrecht, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für unvereinbar mit der Landesverfassung halten.

Befugnis der Landesverfassungsgerichte. Vgl. auch OVG Hamburg, DVBl 50, 614 = MDR 50, 569

5) BVerfGE 4, 188 = MDR 55, 403

§ 18 Subsidiäre Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts gemäß Art. 93 Abs. 1 Ziffer 4 GG

a) Begriff der öffentlich-rechtlichen Streitigkeit innerhalb eines Landes

Verfassungsstreitigkeit

Nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG entscheidet das Bundesverfassungsgericht in "anderen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten innerhalb eines Landes soweit nicht ein anderer Rechtsweg gegeben ist". Alle Länderverfassungen außer der Schleswig-Holsteins[1] sehen die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts zur Entscheidung über Verfassungsstreitigkeiten vor[2]. Um feststellen zu können, inwieweit diese Entscheidungsbefugnis der Landesverfassungsgerichte die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts ausschließt, ist eine Bestimmung des Begriffes der öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten innerhalb eines Landes im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4. GG notwendig.

Die Auslegung des Art. 93 GG, die maßgeblich durch das Bundesverfassungsgericht zu geschehen hat, muß aus dem Bundesrecht heraus entwickelt werden. Die Stellung des Bundesverfassungsgerichts innerhalb der übrigen Gerichtsbarkeit sowie die Tatsache, daß das Grundgesetz eine besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit kennt, lassen darauf schließen, daß es sich bei den durch das Bundesverfassungsgericht zu entscheidenden Streitigkeiten innerhalb eines Landes ebenso wie bei den nach Art. 19 WRV vom Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich zu entscheidenden nur um Verfassungsstreitigkeiten handelt.[3] Das wird insbesondere dadurch

---

1) Schl-Holst. hat in Art. 37 LS gemäß Art. 99 GG die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts begründet.

2) Bad-Württ.: Art. 68 Abs. 1 Ziff. 1; Bay: Art. 64; Brem: Art. 140; Hbg: Art. 65 Abs. 2 Ziff. 1; Hess: Art. 131 Abs. 1; Nds: Art. 42 Abs. 1 Ziff. 1; NRW: Art. 75 Ziff. 2; RhPf: Art. 130 Abs. 1

3) h.M. vgl. Holtkotten, BKomm Art. 93 Anm. II B 4 d; v. Mangoldt Art. 93 Anm. 6; Friesenhahn, DV 49, 484 III, 3; ders., Festschrift für Thoma, S. 59; Schäfer, JZ 51, 201; Lechner, § 13 Ziff. 8 BVerfGG, Anm. 5 a

bestätigt, daß bei Erlaß des Grundgesetzes in den meisten Ländern die Generalklausel oder doch eine weitgehende Zuständigkeit für das Verwaltungsgerichtsverfahren bestand und daß das Grundgesetz selbst in Art. 19 Abs. 4 die subsidiäre Zuständigkeit des ordentlichen Rechtsweges bestimmt, soweit jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird. Auch bei der Schaffung des Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 kam zum Ausdruck, daß unter "öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten innerhalb eines Landes" Verfassungsstreitigkeiten zu verstehen seien[1]. In dem schriftlichen Bericht des Abgeordneten Zinn über den Abschnitt "Die Rechtsprechung"[2] wird festgestellt, daß der Kognition des Bundesverfassungsgerichts nur diejenigen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten unterworfen werden sollten, die sich in der eigentlichen Verfassungssphäre bewegen.

Landesverfassung - Grundgesetz

Wir unter der Weimarer Reichsverfassung[3], so muß auch heute der Begriff der Verfassungstreitigkeit innerhalb eines Landes dahin ausgelegt werden, daß unter ihn nur solche Streitigkeiten fallen, die sich auf Normen einer Landesverfassung beziehen[4]. Soweit es sich um Meinungsverschiedenheiten in Beziehung auf die Auslegung des Grundgesetzes handelt, schreiben Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 GG die ausschließliche Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts vor. Entgegen Holtkotten[5] müssen jedoch mit dem Bundesverfassungsgericht[6] zur Landesverfassung auch solche Normen des Grundgesetzes gerechnet werden, die in die Landesverfassung hineinwirken. "Denn für die Auslegung der Landesverfassung ist nicht nur die geschriebene Verfassung, sondern das gesamte in dem Land geltende Verfassungsrecht zugrunde zu legen. Dazu gehören die aus dem Gesamtinhalt der Verfassung abgeleiteten Grundsätze und Grundentscheidungen und die Verfassungssätze des Grundgesetzes, die in die Landesverfassung hineinwirken."

---

1) vgl. den Bericht bei Holtkotten, BKomm Art. 93 Anm. I. 2 über die 7. Sitzung des Rechtspflegeausschusses vom 7.12.1948

2) S. 47

3) vgl. Anschütz, Art. 19 WRV, Anm. 2, S. 152

4) vgl. Holtkotten, BKomm Art. 93, Anm. II 4 d; Lechner, § 13 Ziff. 8 BVerfGG, Anm. 5 b

5) BKomm, Art. 93 Anm. II 4 d ohne Begründung

6) BVerfGE 1, 209; vgl. auch v. Mangoldt, Art. 99 Anm. 3; Lechner, § 13 Ziff. 8 BVerfGG, Anm. 5 b; Friesenhahn, Festschrift f. Thoma, S. 58; für die Weimarer Zeit: Anschütz, Art. 19 WRV, Anm. 2, S. 153; RGZ 118, Anhang S. 4 und 5; RGZ 120, Anhang S. 21; vgl. auch Lechner, die Grundrechte, S. 664

Gegenstand des Verfassungsstreits

Der Begriff der Verfassungsstreitigkeit im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG setzt voraus, daß sich Verfassungsorgane als Parteien eines Streitverhältnisses gegenüberstehen. Ein Verfahren, in dem ein Verfassungsorgan nur den Anstoß zu einer Prüfung der Frage der Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Landesverfassung gibt, ohne selbst ein unmittelbares rechtliches Interesse gegenüber einem anderen Verfassungsorgan an der Feststellung zu haben, kann nicht unter Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG fallen. Das ergibt sich einerseits aus der Tatsache, daß das Grundgesetz in Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 deutlich zwischen den Auslegungsstreitigkeiten und der abstrakten Normenkontrolle unterscheidet und nicht diese jenen als Spezialfall unterordnet[1]. Zum anderen bestimmt § 71 Abs. 1 Ziff. 3 BVerfGG, daß Verfassungsorgane nur dann Antragsteller und Antragsgegner bei öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten innerhalb eines Landes gemäß Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG sein können, wenn sie durch den Streitgegenstand in ihren Rechten oder Zuständigkeiten unmittelbar berührt sind. Da dieses Erfordernis nicht nur für den Antragsteller, sondern auch für den Antragsgegner gilt, müssen die Beteiligten in einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis miteinander stehen, aus dem sich Rechte und Pflichten ergeben, die sie gegenseitig achten müssen und die zwischen ihnen streitig geworden sind[2].

Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG knüpft an Art. 19 WRV an, der von "Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes" spricht. Die im übrigen vielfach bestrittene Auslegung des Art. 19 WRV[3] war insoweit einheitlich, als es Voraussetzung für die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs war, daß sich streitende Subjekte gegenüber standen[4]. Hätte man dem Staatsgerichtshof auch die Entscheidung über bloße Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel darüber, ob ein Gesetz mit der Verfassung vereinbar sei, auf Antrag eines Verfassungsorgans übertragen wollen, so hätte es dazu eines verfassungsändernden Gesetzes bedurft[5].

---

1) vgl. Friesenhahn, Referat 2. Teil VII, 1

2) vgl. BVerfGE 2, 152

3) bezüglich der Beteiligten an einem Verfassungsstreit

4) vgl. C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 112 ff.; Friesenhahn, HdbDtStR II, S. 534 ff.; Anschütz, Art. 19 WRV, Anm. 2; ders., Bericht auf dem 34. Deut.Jur. Tag, S. 206: "Der Staatsgerichtshof hat nicht über abstrakte Rechtsfragen, sondern immer nur über konkrete Rechtsverhältnisse zu urteilen".

5) vgl. C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 117

Verfassungstreitigkeiten im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG sind zunächst Organstreitigkeiten entsprechend Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 GG. Darunter sind Streitigkeiten zu verstehen, in denen Staatsorgane oder mit eigenen Rechten ausgestattete Teile von diesen ihren verfassungsmäßigen Anteil an der Staatswillensbildung gegenüber anderen Staatsorganen[1] durchzusetzen versuchen[2].

Gegenstand eines Verfassungsstreites kann auch eine Normenkontrolle sein. Denn auch durch die Schaffung einer Norm können Rechte eines Verfassungsorgans verletzt werden[3]. Voraussetzung der Prüfung einer landesrechtlichen Norm auf ihre Vereinbarkeit mit der Landesverfassung durch das Bundesverfassungsgericht nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG ist allerdings, daß die Normenkontrolle in einem kontradiktorischen Streit verlangt werden kann. Daß die Schaffung einer Norm Rechte eines Verfassungsorgans verletzt und damit eine Normenkontrolle im Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG zulässig macht, ist dann möglich, "wenn ein nichtzuständiger Normgeber eine Norm setzt und dadurch in den Zuständigkeitsbereich eines anderen Beteiligten eingreift. In einem solchen Falle wird nicht der Inhalt einer Norm am Inhalt einer Norm höheren Ranges gemessen, sondern es wird die Zuständigkeit des Normgebers an Hand der Vorschriften geprüft, die seine Zuständigkeit bestimmen. Aber auch dann, wenn der Normgeber höhere Normen, die Rechte eines "Beteiligten" sichern, in der inhaltlichen Gestaltung seiner Norm nicht beachtet, kann das zu einem echten Streit zwischen Normgeber und diesem Beteiligten führen. Wird ein solcher Streit vor ein Verfassungsgericht gebracht, so steht die Verletzung des Rechts des Antragstellers durch die Handlung des Antraggegners (Erlaß des Gesetzes) als solche im Vordergrund"[4]

1) oder mit eigenen Rechten ausgestatteten Teilen von diesen
2) vgl. BVerfGE 2, 152
3) vgl. BVerfGE 1, 220
4) BVerfGE 1, 220

b) Ausschluß der Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts

Nur durch echte Gerichte

Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts ist nur insoweit ausgeschlossen, als ein anderer Rechtsweg gegeben ist. Rechtsweg bedeutet Weg vor ein Gericht[1]. Ein Gericht kann aber als solches nur gelten, wenn es mit unabhängigen und nur dem Gesetz unterworfenen Richtern besetzt ist. In allen Ländern[2] außer in Bayern ist für die Verfassungsrichter die Inkompatibilität mit der Mitgliedschaft im Landtag oder in der Landesregierung festgelegt und damit für ihre Unabhängigkeit Sorge getragen. Friesenhahn[3] äußert daher Zweifel daran, ob die Zusammensetzung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes den Erfordernissen entspricht, die an ein echtes Gericht gestellt werden müssen, und ob daher der Weg an den Bayerischen Verfassungsgerichtshof "Rechtsweg" im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG ist In den Fällen der Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten ist der Bayerische Verfassungsgerichtshof mit dem Präsidenten, 3 Berufsrichtern und 5 vom Lantag gewählten Mitgliedern besetzt (Art. 68 Abs. 2 Buchst. c LVerf). Eine Inkompatibilitätsvorschrift besteht nur für den Präsidenten und die 3 Berufsrichter (Art. 68 Abs. 3 LVerf). Es ist also denkbar, daß Mitglieder eines Staatsorgans als Verfassungsrichter über einen Verfassungsstreit zu entscheiden haben[4], in dem dieses Staatsorgan selbst beteiligt ist. Diese Umstände können jedoch lediglich Zweifel an der Unbefangenheit der Landesverfassungsrichter, nicht an ihrer Unabhängigkeit im Sinne einer Freiheit von Weisungen der politischen Gewalt begründen. Denn die Unabhängigkeit der Richter wir durch Art. 97 GG für alle Richter, also auch für die der Landesverfassungsgerichte garantiert. Im Hinblick auf die Unbefangenheit der Richter eröffnet § 9 BayVerfGHG in Verbindung mit § 24 Abs. 2 StPO die Möglichkeit, einen Richter wegen Besorgnis der Befangenheit abzulehnen, " wenn ein Grund vorliegt, der geeignet ist, Mißtrauen gegen die Unparteilichkeit eines Richters zu rechtfertigen". Der Weg an den Bayerischen Verfassungsgerichtshof ist also auch Rechtsweg im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG.

1) vgl. Friesenhahn, Referat 2. Teil VII, 4 BVerfGE 2, 150: "Gerichtsweg"
2) Bad-Württ: Art.68 Abs.3 LVerf; Brem: Art.139 Abs.2 LVerf; Hbg: Art.65 Abs.1 LVerf; Hess: Art.130 Abs.1 LVerf, § 3 Abs.2 StGHG;Nds: Art.42 Abs.3 LVerf; NRW: § 5 Abs.2 VerfGHG; RhlPf: Art.134 Abs.3 LVerf
3) Festschrift f. Thoma, S. 35
4) und dabei sogar die Mehrheit besitzen können

Beteiligte nach Bundes- und nach Landesrecht

In allen Ländern außer in Schleswig-Holstein ist das Landesverfassungsgericht zur Entscheidung über Verfassungsstreitigkeiten zuständig. Dabei ist es Sache des Landesverfassungsgerichts, mit bindender Wirkung auch für das Bundesverfassungsgericht zu entscheiden, ob ein Antragsteller nach der Landesverfassung befugt ist, das Landesverfassungsgericht anzurufen[1]. Soweit eine nach Landesrecht nicht antragsberechtigte Stelle unter den Kreis der in § 71 Abs. 1 Ziff. 3 BVerfGG genannten fällt, kann sie gemäß Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG das Bundesverfassungsgericht anrufen. Das Bundesverfassungsgericht führt dazu in seinem Urteil vom 6.2.1956[2], in dem es die Antragsberechtigung einer politischen Partei anerkennt, der ein Antragsrecht vor dem Staatsgerichtshof für Baden-Württemberg durch dessen Urteil vom 10.12.1955 versagt worden war, folgendes aus: Durch Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG solle eine lückenlose gerichtliche Kontrolle aller verfassungsrechtlichen Streitigkeiten innerhalb eines Landes gewährleitst werden. Das komme durch die Fassung, "soweit" ein anderer Rechtsweg gegeben ist, deutlich zum Ausdruck. Eine Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts sei daher nicht nur dann gegeben, wenn das Landesrecht für Organstreitigkeiten überhaupt keine Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts vorsehe, sondern auch, soweit der Kreis der Antragsberechtigten nach Landesrecht enger sei als nach der die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts umschreibenden und von diesem Gericht maßgeblich auszulegenden Vorschrift des Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG (§ 71 Abs. 1 Ziff. 3 BVerfGG). Habe also das Landesrecht den Kreis der für Verfassungsstreitigkeiten aktiv Legitimierten enger gezogen, so könne ein nach Landesrecht nicht Antragsberechtigter das Bundesverfassungsgericht anrufen, wenn er nach Bundesrecht als "Beteiligter" in einem Verfassungsstreit zu betrachten sei.

1) vgl. Friesenhahn, Ref. 2. Teil VII, 3; BVerfGE 4, 377
2) vgl. BVerfGE 4, 377

Ausschuß durch vorbehaltlose Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts

Wenn Schleswig-Holstein durch Art. 37 LS die Entscheidung über Organstreitigkeiten und abstrakte Normenkontrolle in die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts verweist, so schafft es auch damit einen "anderen Rechtsweg" im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG. Denn wenn sich der Vorbehalt in dieser Vorschrift auch auf die Zuständigkeit eines anderen Gerichts und nicht auf die Zulässigkeit eines anderen Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht bezieht, so muß ein Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG sinngemäß auch dann entfallen, wenn eine andere Bestimmung die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts ohne Vorbehalt begründet[1]. Soweit der Kreis der Antragsberechtigten gegenüber dem in § 71 Abs. 1 Ziff. 3 BVerfGG genannten enger ist, kann auch in Schleswig-Holstein das Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG eingeschlagen werden[2].

c) Zusammenfassung

1. Andere öffentlich-rechtliche Streitigkeiten innerhalb eines Landes fallen nur dann unter Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG, wenn es sich um Verfassungsstreitigkeiten handelt, die sich auf Normen der Landesverfassung beziehen und in denen sich Verfassungsorgane als Parteien eines Streitverhältnisses gegenüberstehen.

2. Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts ist nur dann ausgeschlossen, wenn die Landesverfassung die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes einem mit unabhängigen und nur dem Gesetz unterworfenen Richtern besetzten Gericht übertragen hat. Diese Voraussetzung ist bei allen Ländern, die die Zuständigkeit ihres Verfassungsgerichts für Verfassungsstreitigkeiten innerhalb des Landes vorsehen, erfüllt.

1) vgl. BVerfGE 1, 218; Geiger, Bem. 2 vor § 71 BVerfGG
2) vgl. Lechner, § 13 Ziff. 8 BVerfGG, Anm. 5 f.

3. Das Landesrecht in der Auslegung des Landesverfassungsgerichts stellt auch für das Bundesverfassungsgericht bindend fest, wer Partei in einer Verfassungstreitigkeit innerhalb des Landes vor dem Landesverfassungsgericht sein kann.

4. Ein nach Landesrecht nicht Antragberechtigter kann das Bundesverfassungsgericht anrufen, wenn er nach Bundesrecht als Beteiligter in einem Verfassungsstreit anzusehen ist.

5. Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts gemäß Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG ist auch dann ausgeschlossen, wenn eine Landesverfassung dem Bundesverfassungsgericht die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes vorbehaltlos gemäß Art. 99 GG zuweist.

§ 19 Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts gemäß Art. 99 GG

Nach Art. 99 GG kann dem Bundesverfassungsgericht die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes zugewisen werden. Von dieser Möglichkeit hat bisher nur Schleswig-Holstein Gebrauch gemacht. In Art. 37 LS hat es dem Bundesverfassungsgericht die Entscheidung über die Auslegung der Landessatzung aus Anlaß von Streitigkeiten über dem Umfang der Rechte und Pflichten eines Landesorgans und über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Landessatzung übertragen.

Es entsteht die Frage nach der Zulässigkeit dieser Verweisung an das Bundesverfassungsgericht durch Art. 37 Schl-Holst. LS und damit nach dem Umfang, in dem ein Land die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts begründen kann.

Begriff der Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes

Was im Einzelfall unter einer "Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes" zu verstehen ist, bestimmt sich nach dem Landesgesetz, das

gemäß Art. 99 GG die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts begründet. Dieses Landesgesetz muß sich jedoch in einem Rahmen halten, der sich aus dem Bundesrecht ergibt und seine maßgebliche Auslegung vom Bundesverfassungsgericht erfährt. "Andernfalls hätten es die Länder völlig in der Hand, nicht nur numerischen Einfluß auf die Tätigkeit des Bundesverfassungsgerichts zu nehmen, sondern sie insoweit auch dem Gegenstand und Umfang nach zu bestimmen"[1].

Es liegt nahe, den Begriff der Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes im Sinne des Art. 99 GG ebenso auszulegen wie den der "öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten innerhalb eines Landes" im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4,3. Alternative[2], bei dem es sich auch um Verfassungsstreitigkeiten handelt[3]. Es ist hier jedoch zu beachten, daß diese beiden Bestimmungen des Grundgesetzes verschiedene Funktionen zu erfüllen haben. Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG dient dem Interesse des Bundes, das dieser an der Befriedung und Homogenität seiner Gliedstaaten hat[4]. Das Bundesverfassungsgericht wird in seinem Rahmen nur tätig, soweit es sich um echte Streitigkeiten handelt, in denen sich Parteien gegenüberstehen. Art. 99 GG wurde geschaffen, um den Ländern die Errichtung besonderer Verfassungsgerichtshöfe zu ersparen[5]. Im Bereich dieses Artikels muß die Zuständigkeit daher so gestaltet sein, daß die Länder die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über alle Gegenstände herbeiführen können, die notwendig vor das Forum eines Verfassungsgerichts gehören. Eine Beschränkung auf echte kontradiktorische Streitigkeiten im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG würde dem Zweck des Art. 99 GG also nicht gerecht werden, da der Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit durch sie nicht erschöpft wird, die Länder also ein Landesverfassungsgericht errichten müßten trotz der Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts gemäß Art. 99 GG.

---

1) Holtkotten, BKomm. Art. 93 Anm. II, 1 b

2) so Holtkotten, BKomm Art. 99, Anm. II, 1 b, der diesen Begriff jedoch weiter auslegt, als es hier geschehen ist.

3) siehe unten S. 70

4) vgl. dazu C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 113; Friesenhahn, HbdDtStR, II, S. 528

5) vgl. den Bericht über die Entstehungsgeschichte in JbdöR, I, 733

Andererseits kann es nicht dem Sinn des Art. 99 GG entsprechen, wenn dem Bundesverfassungsgericht a l l e Streitigkeiten und Verfahren durch Landesgesetz zugewiesen werden könnten, zu deren Entscheidung herkömmlicherweise ein Verfassungsgericht berufen ist[1]. Denn die Errichtung eines Landesverfassungsgerichts, die durch die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts überflüssig gemacht werden soll, ist nur insoweit erforderlich, als es sich um Verfahren handelt, die materiell in den Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit gehören. Alle übrigen Tätigkeiten, die üblicherweise von Verfassungsgerichten wahrgenommen werden, können auch anderen staatlichen Stellen übertragen werden.[2]

Verfassungsgerichtsbarkeit im materiellen Sinne

Können dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 99 GG also nur solche Gegenstände zur Entscheidung zugewiesen werden, die sachlich in den Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit gehören, so ist eine Bestimmung des Begriffs der Verfassungsgerichtsbarkeit im materiellen Sinne erforderlich. Es kann hier jedoch kein allgemein gültiger Begriff gefunden werden, da das Bundesverfassungsgericht im Rahmen des Art. 99 GG nur als Verfassungsgericht für das Land tätig wird und daher seine Zuständigkeit im Bereich des bundesstaatlichen Verhältnisses von vornherein unberücksichtig bleibt.

Um die Verfassungsgerichtsbarkeit[3] von der sonstigen Gerichtsbarkeit abzugrenzen, sind Beziehungspunkte zu finden, die jeweils nur einer Gerichtsbarkeit eigen sind. Zu diesem Zweck können die Rechtsnormen mit Friesenhahn[4] in "Rechtskreise" eingeteilt werden, die durch die normierten Rechtsbeziehungen bestimmt sind. Als solche Rechtskreise ergeben sich z.B. der Zivilrechtskreis zwischen Privaten, der Verwaltungsrechtskreis zwischen Staat und Bürger und der Verfassungsrechtskreis zwischen den am Verfassungsleben beteiligten Faktoren

1) so Geiger, Vorbem. vor § 73 BVerfGG ohne Begründung
2) z.B. Verwaltungsgerichten oder Parlamentsausschüssen
3) Der Begriff wird in diesem Abschnitt nur im materiellen Sinne verstanden
4) HbdDtStR II, S. 524

Zu jedem dieser Rechtskreise gehört eine auf ihn bezogene Gerichtsbarkeit. Die auf den Verfassungsrechtskreis bezogene Gerichtsbarkeit ist ist Verfassungsgerichtsbarkeit im materiellen Sinne. Die Gegenstände der in ihrem Rahmen zu treffenden Entscheidungen beschränken sich nicht auf die Beziehungen der am Verfassungsleben beteiligten Faktoren untereinander, sondern erstrecken sich auch auf das Verhältnis dieser Faktoren und ihrer Tätigkeit zur Verfassung und dem sonstigen Landesrecht.

Als "am Verfassungsleben beteiligte Faktoren" können nur solche Personen oder Personengruppen angesehen werden, die durch das Grundgesetz, eine Landesverfassung oder die Geschäftsordnung eines obersten Landesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind, durch die sie an der Staatswillensbildung teilnehmen und unmittelbar auf die Gestaltung des Verfassungslebens einwirken können. Nicht hierher gehören also Personen, die das Verfassungsleben durch Ausübung ihrer staatsbürgerlichen Rechte lediglich mittelbar beeinflussen und deren Beziehungen zum Staat im übrigen durch das Verhältnis der Über- und Unterordnung bestimmt werden, sie gehören dem Verwaltungsrechtskreis an.

Umfang der Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts im einzelnen

In den Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit im Sinne des Art. 99 GG gehören also zunächst die Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG, in denen sich am Verfassungsleben beteiligte Faktoren als Parteien eines Streitverhältnisses gegenüberstehen. Außerdem findet im Rahmen des Art. 99 GG die Prüfung der Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Landesverfassung statt.

Für diese Prüfung haben die gleichen Beschränkungen zu gelten, die die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für die Normenkontrolle entwickelt hat[1]. Denn die Voraussetzungen und der Umfang der Prüfung können nicht verschieden sein, je nach dem das Bundesverfassungsgericht auf Grund des Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 oder des Art. 99 GG tätig wird.

1) z. B. BVerfGE 1, 396; vgl. Lechner, § 13 Ziff. 10 BVerfGG Anm. 2 a

Zu den Verfassungsstreitigkeiten im Sinne des Art. 99 GG gehört ferner die Anklage des Parlaments gegen die Träger der Regierungsgewalt (Ministeranklage) und das Wahlprüfungsverfahren.

Die Verfahren bei Verfassungsbeschwerden und Verwirkung von Grundrechten betreffen das Verhältnis des einzelnen zum Staat und fallen daher nicht unter den Verfassungsrechtskreis, in dem sich die Beteiligten auf gleicher Ebene gegenüberstehen. Sie gehören zum Verwaltungsrechtskreis, der durch das Verhältnis der Über- und Unterordnung bestimmt ist.

Für die Ausschaltung von Gruppen und Organistionen, soweit sie als am Verfassungsleben beteiligte Faktoren angesehen werden können, enthält das Grundgesetz eine abschließende Regelung. Die Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit der Parteien ist dem Bundesverfassungsgericht in Art. 21 Abs. 2 GG direkt übertragen, so daß für eine Zuständigkeit gemäß Art. 99 GG kein Raum mehr ist. Gruppen und Organisationen, die nicht unter den Begriffen der "Partei" im Sinne des Art. 21 GG fallen, gehören in jedem Falle zu den "Vereinigungen" im Sinne des Art. 9 GG und sind bei Vorliegen eines der in Art. 9 Abs. 2 GG bestimmten Tatbestände verboten, ohne daß es eines Ausspruchs des Verbots durch das Bundesverfassungsgericht bedürfte.

Die besonderen Verfahrensvorschriften der §§ 73 bis 75 BVerfGG rechnen zu den Verfassungstreitigkeiten innerhalb eines Landes im Sinne des Art. 99 GG nur die kontradiktorischen Streitigkeiten zwischen Verfassungsorganen. Sie können jedoch eine vom Grundgesetz getroffene Entscheidung nicht ändern und müssen daher für den Fall der Normenkontrolle, der Ministeranklage und des Wahlprüfungsverfahrens vom Bundesverfassungsgericht in Anlehnung an verwandte, im Gesetz über das Bundesverfassungsgericht geregelte Verfahren entsprechend ergänzt werden[1].

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 5.4.1952[2] die Anwendbarkeit des Art. 99 GG ausdrücklich nur bejaht, soweit eine Normenkontrolle im Rahmen einer echten Verfassungsstreitigkeit verlangt werden kann. Es führt jedoch gleichzeitig aus, daß es nicht anzunehmen sei, daß Art. 99 GG den Ländern die Möglichkeit nehmen wollte, auch die abstrakte Normenkontrolle im Verhältnis des Landesrechts zur Landesverfassung

1) vgl. dazu Geiger, § 73 BVerfGG, Anm. 4
2) BVerfGE 1, 218 f.

entsprechend Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG dem Bundesverfassungsgericht zu übertragen. Es bezeichnet die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten (Art. 93 Ziff. 1 GG) und die abstrakte Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG) als Grundformen der Verfassungsgerichtsbarkeit, für die die Länder die Möglichkeit haben müßten, die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts zu begründen, wenn Art. 99 GG sein Ziel erreichen solle[1].

Dem Sinn des Art. 99 GG, der den Ländern Aufgaben der Verfassungsgerichtsbarkeit abnehmen soll, entspricht es, daß die Länder auch befugt sind, nur einen Teil der Verfassungsstreitigkeiten innerhalb des Landes dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung zu überweisen. Besteht in dem Land kein Landesverfassungsgericht, so ist gegebenenfalls das Bundesverfassungsgericht auch auf Grund des Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG zuständig[2].

Wer Beteiligter in einem Verfassungsstreit innerhalb eines Landes im Sinne des Art. 99 GG ist, bestimmt sich nach Landesrecht. Soweit es sich um echte Verfassungsstreitigkeiten im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG handelt, bestimmt § 73 BVerfGG den Rahmen, über den hinauszugehen die Länder nicht berechtigt sind[3].

Zusammenfassung

1. Gemäß Art. 99 GG können dem Bundesverfassungsgericht nur die Gegenstände zur Entscheidung zugewiesen werden, die sachlich in den Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit gehören. Als solche sind anzusehen:
   a) Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG
   b) Normenkontrollklagen von Verfassungsorganen
   c) Ministeranklagen
   d) Wahlprüfungsverfahren.

---

1) Im Ergebnis übereinstimmend Holtkotten, BKomm Art. 99 Anm. II 1 c; Lechner, § 13 Ziff. 10 BVerfGG, Anm. 2 a; Friesenhahn, Referat 2. Teil X 1, in der Festschrift f. Thoma, S. 58 hatte er die Zuständigkeit d. BVerfG auf echte Verfassungsstreitigkeiten beschränkt.

2) vgl. Holtkotten, BKomm Art. 99, Anm. II 3; Friesenhahn, Festschrift f. Thoma, S. 58; Lechner, § 13 Ziff. 10 BVerfGG, Anm. 3

3) vgl. Geiger, § 73 BVerfGG, Anm. 2

2. Die Länder sind auch befugt, nur einen Teil dieser Verfassungsstreitigkeiten dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung zuzuweisen.

3. Der Kreis der Beteiligten an einem Verfassungsstreit innerhalb eines Landes im Sinne des Art. 99 GG bestimmt sich nach Landesrecht.

§ 20 Verfassungsbeschwerde der Gemeinden und Gemeindeverbände

Nach § 91 BVerfGG können Gemeinden und Gemeindeverbände die Verfassungsbeschwerde an das Bundesverfassungsgericht mit der Behauptung erheben, daß ein Gesetz des Bundes oder des Landes die Vorschrift des Art. 28 GG verletze. Die Verfassungsbeschwerde ist ausgeschlossen, soweit eine Beschwerde wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach dem Recht des Landes beim Landesverfassungsgericht erhoben werden kann. Damit ergibt sich auch hier die Frage nach dem Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit.

Rechtsgültigkeit des § 91 BVerfGG

Gegen die Verfassungsmäßigkeit des § 91 BVerfGG sind wiederholt Bedenken geäußert worden[1]. Auf sie einzugehen, erübrigt sich, nachdem das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 20.3.1952[2] die Rechtsgültigkeit dieser Bestimmung mit der Begründung ausdrücklich anerkannt hat, das Institut der Verfassungsbeschwerde sei im Grundgesetz nicht erwähnt, ihre Einführung und Ausgestaltung im einzelnen durch ein besonderes Bundesgesetz sei damit keinen Beschränkungen unterworfen und sei durch Art. 93 Abs. 2 GG gedeckt; insbesondere stehe nichts entgegen, falls man in Art. 28 Abs. 2 GG kein Recht, sondern nur eine in-

1) so Kollmann, DÖV 51, 145 gegen Müthling, DÖV 51 33; Schäfer, DÖV 51, 575; vgl. auch BayVerfGH BayGVBl 1950, 24 und Arndt, DVBl 51, 299

2) BVerfGE 1, 173; vgl. auch Grafe, Städtetag, 51, 125; DÖV 52, 74 ff. gegen Schäfer, DÖV 51, 572; Klüber, Städtetag, 52, 39

stitutionelle Garantie erblicken sollte, auch eine solche durch eine Verfassungsbeschwerde justitiabel zu gestalten[1].

Gegenstand der Verfassungsbeschwerde

Soweit die Landesverfassungsgerichte nach Landesrecht zur Entscheidung über Verfassungsbeschwerden der Gemeinden und Gemeindeverbände zuständig sind[2], können sie nur Landesgesetze auf eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts prüfen. "§ 91 Satz 2 BVerfGG kann sinnvoll den Vorrang der Landesverfassungsgerichtsbarkeit nur für den Fall statuieren, daß Gemeinden oder Gemeindeverbände die Unvereinbarkeit von Landesgesetzen mit Art. 28 GG rügen. Die Kontrolle von Bundesrecht auch nur für diesen Einzelfall den Landesverfassungsgerichten zu übertragen, würde der Gesamtstruktur der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit widersprechen"[3]. Denn die Landesverfassungsgerichte können nur über die Verletzung der Landesverfassung entscheiden, Bundesrecht, das nach dem Grundgesetz gültig ist, geht aber auch dem Verfassungsrecht der Länder vor (Art. 31 GG). Die in § 91 Satz 2 BVerfGG vorgesehene Subsidiarität gilt daher nicht, wenn eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband die Unvereinbarkeit von Bundesrecht mit dem Grundgesetz rügt[4].

Rechtsgrund der Verfassungsbeschwerde

Die Landesverfassungsgerichte können nur über die Verletzung der Landesverfassung entscheiden. Das macht keine Schwierigkeit, da alle Landesverfassungen entsprechend der Forderung des Art. 28 Abs. 2 GG die kommunale Selbstverwaltung anerkennen[5]. Dieses landesverfassungsrechtlichen Garantien der Selbstverwaltung sind auch nicht wegen Übereinstimmung mit

1) Wenn auch der Entscheidung in diesem Punkte keine allgemeinverbindliche Wirkung zukommt, da bei einer Zurückweisung der Verfassungsbeschwerde die Frage der Rechtsgültigkeit des § 91 BVerfGG dahingestellt bleiben konnte und sie daher nicht zu den die Entscheidung tragenden Gründen gehört, so hat doch die Autorität des BVerfG dazu beigetragen, den Streit um die Gültigkeit dieser Bestimmung weitgehend zu beenden.

2) Bad-Württ: Art. 76;Bay: Art. 98 Satz 4 i. V. m. Art. 11;das Selbstverwaltungsrecht der Gemeindeverbände (Art.10) sieht der BayVerfGH (VerfGHE 2 II 145) nicht als Grundrecht i. S. des Art. 98 Satz 4 LVerf an; Hess: Art. 137 i. V. m. § 45 StGHG, vgl. dazu Geiger, § 91 BVerfGG, Anm. 4; NRW: Art. 78 i.V. m. § 50 VerfGHG;RhlPf: Art. 49 i. V. m. Art. 130

3) BVerfGE 1, 173, vgl. auch oben S. 18

Art. 28 GG gemäß Art. 31 GG ungültig[1], denn die Länder haben bei ihrer Schaffung in Ausübung der ihnen in Art. 28 Abs. 2 GG auferlegten Pflicht gehandelt, so daß der Grundsatz, daß Bundesrecht übereinstimmendes Landesrecht bricht, hier nicht anwendbar ist. Soweit das Bundesverfassungsgericht angerufen wird, hat es unmittelbar die Verletzung des Art. 28 GG durch das angefochtene Gesetz zu prüfen.

Friesenhahn[2] ist der Ansicht, Art. 28 Abs. 2 GG gelte nicht in den Ländern, sondern wende sich von Bundesverfassungs wegen an die Landesstaatsgewalt mit der Forderung, in ihrem Bereich die Selbsverwaltung anzuerkennen und zu sichern. Werde das Bundesverfassungsgericht gemäß § 91 BVerfGG auf Antrag einer Gemeinde tätig, so entscheide es über die Verletzung der landesverfassungsrechtlichen Garantie der Selbstverwaltung. Denn nur diese gewähre der Gemeinde unmittelbar ein Recht gegen die Staatsgewalt, während Art. 28 GG nur im Verhältnis von Bund und Ländern gelte. Die Verletzung der landesverfassungsrechtlichen Garantie der Selbstverwaltung könne nur von einem Landesgesetz ausgehen. Ein Verstoß eines Bundesgesetzes gegen Art. 28 GG sei nicht denkbar, weil Art. 28 GG nur den Ländern Pflichten auferlege, nicht aber die Bundesgewalt binde.

---

4) übereinstimmend Schäfer, DÖV, 51, 575; Zweigert, JZ 52, 328; Lechner § 91 BVerfGG, Anm. 6; Geiger, § 91 BVerfGG, Anm. 4

5) Bad-Württ: Art. 71 ff.; Bay: Art. 11; Berl: Art. 50; Brem: Art. 144; Hbg: Art. 4, staatliche und gemeindliche Tätigkeit werden nicht getrennt; Hess: Art. 137; Nds: Art. 44; NRW: Art. 78; Rhl-Pf: Art. 49; Schl-H: Art. 39

1) Friesenhahn, Referat 4. Teil II meint, dies müsse die Konsequenz der - von ihm abgelehnten - Auffassung sein, daß gemäß Art. 31 GG Bundesrecht gleichlautendes Landesrecht breche

2) Referat 2. Teil VIII

Das Problem, ob Art. 28 Abs. 2 GG nur den Ländern Pflichten gegenüber dem Bunde auferlege oder unmittelbar geltendes Recht enthalte, ist durch § 91 BVerfGG, dessen Rechtsgültigkeit feststeht authentisch im letztgenannten Sinne entschieden[1]). Denn § 91 BVerfGG sieht als Rechtsgrund der Verfassungsbeschwerde an das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich die "Verletzung des Art. 28 GG" an, während die Beschwerde beim Landesverfassungsgericht auf der "Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung" beruht.

Es ist daher unverständlich, wenn Friesenhahn einerseites die Gütligkeit des § 91 BVerfGG nicht in Zweifel zieht, andererseits es aber für unmöglich hält, daß ein Gesetz unmittelbar Art. 28 GG verletzt, obwohl § 91 BVerfGG es ausdrücklich auf den Verstoß gegen Art. 28 GG abstellt. Seine Konstruktion mit der er der Theorie von der Geltung des Art. 28 GG nur im Verhältnis Bund - Länder dadurch gerecht zu werden sucht, daß er als Rechtsgrund der Verfassungsbeschwerde die landesverfassungsrechtliche Garantie der Selbstverwaltung ansieht, ist zwar insoweit haltbar, als sie die Nachprüfung von Landesgesetzen betrifft. Die Behauptung, eine Verletzung des Art. 28 GG durch Bundesgesetze sei nicht denkbar, da diese Bestimmung nur die Länder verpflichte, widerspricht jedoch nicht nur dem Wortlaut des § 91 BVerfGG, der ausdrücklich von der Verletzung des Art. 28 GG durch ein Gesetz des Bundes spricht, sondern auch dem Art. 28 GG, der den Gemeinden unmittelbar Rechte gegen die Staatsgewalt - und zwar gegen die Bundes- und Landestaatsgewalt - gewährt wie der Bundesgesetzgeber durch § 91 BVerfGG endgültig klar gestellt hat.

Hält also in einem Land, das keine Beschwerdeberechtigung der Gemeinden und Gemeindeverbände an das Landesverfassungsgericht vorsieht, eine Gemeinde ein Landesgesetz deshalb für ungültig, weil es ihr Recht auf Selbstverwaltung verletze, so kann es das Bundesverfassungsgericht mit der Verfassungsbeschwerde anrufen. Das Bundesverfassungsgericht entscheidet in diesem Falle über die Vereinbarkeit des Gesetzes mit Art. 28 GG.

In einem Land, das die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts für Verfassungsbeschwerden der Gemeinden und Gemeindeverbände wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung durch ein Landesgesetz vorsieht, muß eine Gemeinde, die sich in ihrem Recht auf Selbstverwaltung durch ein Landesgesetz verletzt fühlt, das Landesverfassungsgericht anrufen.

---

1) BVerfGE 1, 174; vgl. Weber, Staats- und Selbstverwaltung, S. 42; dabei kann dahingestellt bleiben, ob Art. 28 GG den Gemeinden unmittelbar ein Recht auf Selbstverwaltung verleiht, oder ob die Gemeinden lediglich das Recht haben, bei einem objektiven Verstoß einer gesetzlichen Vorschrift gegen Art. 28 GG die Entscheidung des BVerfG herbeizuführen; vgl. dazu BVerfGE 1, 237

Dieses entscheidet über die Verletzung des angefochtenen Gesetzes mit der landesverfassungsrechtlichen Garantie der Selbstverwaltung. Hat die Beschwerde beim Landesverfassungsgericht keinen Erfolg, so ist die Gemeinde nicht befugt, nunmehr Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht zu erheben mit der Begründung, das Gesetz verletze die Vorschrift des Art. 28 GG. Denn wie sich aus dem Wortlaut des § 91 Satz 2 BVerfGG ergibt, kommt es für den Ausschluß der Verfassungsbeschwerde an das Bundesverfassungsgericht nur darauf an, daß eine Verfassungsbeschwerde an das Landesverfassungsgericht überhaupt möglich ist. Der Ausgang des Verfahrens vor dem Verfassungsgericht des Landes ist unerheblich[1].

Zusammenfassung

1. § 91 BVerfGG ist gültig
2. Die Landesverfassungsgerichte können nur Landesrecht, nicht Bundesrecht auf eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden überprüfen.
3. Die Landesverfassungsgerichte entscheiden über die Verletzung der landesverfassungsrechtlichen Garantie der Selbstverwaltung, das Bundesverfassungsgericht entscheidet über die Verletzung des Art. 28 GG.
4. Eine Gemeinde kann nach erfolgloser Beschwerde beim Landesverfassungsgericht nicht die Bescherde beim Bundesverfassungsgericht mit der Begründung wiederholen, das Gesetz verletze den Art. 28 GG.

§ 21 Verwirkung von Grundrechten

Einige Landesverfassungen sehen die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts über die Verwirkung von Landesgrundrechten vor[2]. Angesichts der Aufzählung der verwirkbaren Grundrechte in Art. 18 GG und der Bestimmung, daß über die Verwirkung und ihr Ausmaß das Bundesverfassungs-

1) übereinstimmend Geiger, § 91 BVerfGG, Anm. 4 und Lechner, § 91 BVerfGG, Anm. 6 ohne Begründung

2) Hess: Art. 17, 18, 146; NRW: Art. 32; Rhl-Pf: Art. 10 II, 133 I

gericht zu entscheiden hat, entsteht die Frage, ob die Zuständigkeit der Landesverfassungsgerichte für die Entscheidung über die Verwirkung erhalten geblieben ist oder ob sie durch die Regelung der Verwirkung im Grundgesetz eine Änderung erfahren hat.

Möglichkeiten landesverfassungsrechtlicher Regelung

Für eine landesverfassungsrechtliche Regelung der Verwirkung bestehen verschiedene Möglichkeiten:

Die Verwirkung kann sich auf solche Landesgrundrechte, die mit Bundesgrundrechten übereinstimmen[1], oder auf Grundrechte, die im Grundgesetz nicht enthalten, sondern nur in einer Landesverfassung verbürgt sind, erstrecken[2].

Eine Landesverfassung kann ferner bestimmen, daß ein Grundrecht unter gewissen Voraussetzungen automatisch verwirkt ist und daß nur nachträglich eine Beschwerde an das Landesverfassungsgericht möglich ist[3] oder aber daß die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Voraussetzung für die Verwirkung ist[4].

Verwirkung von übereinstimmenden Bundes- und Landesgrundrechten

Soweit eine Landesverfassung die Verwirkung von Grundrechten, die mit Bundesgrundrechten übereinstimmen, vorsieht, ist zu beachten, daß Grundrechte, die in Art. 1 bis 17 GG verbürgt, in Art. 18 GG aber nicht aufgenommen sind, überhaupt nicht verwirkt werden können[5]. Aus der Aufzäh-

1) Art. 17, 18 HessVerf; Art. 10 II, 133 I RhlPfVerf
2) Art. 32 NRWVerf
3) Art. 17, 18 HessVerf; Art. 10 II, 133 I RhlPfVerf
4) Art. 146 HessVerf; Art. 32 NRWVerf
5) vgl. Friesenhahn, Referat 2. Teil II, 3; Lechner, § 13 Ziff. 1 BVerfGG Anm. 2

lung der einzelnen verwirkbaren Grundrechte muß geschlossen werden, daß bei den übrigen Grundrechten eine Verwirkung nicht möglich ist. Sieht eine Landesverfassung bei einem dieser Grundrechte eine Verwirkung vor, so gewährt sie einen geringeren Schutz als das Grundgesetz, die betreffende Bestimmung ist daher gemäß Art. 31 GG außer Kraft getreten. Art. 142 GG, der die Grundrechtsbestimmungen der Landesverfassungen nur insoweit unberührt läßt, als sie "in Übereinstimmung mit den Art. 1 bis 18" Grundrechte gewährleisten, bestätigt dieses Ergebnis.

Wird die Verwirkung eines Bundesgrundrechts durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen, so ist die Aberkennung des inhaltsgleichen Landesgrundrechts durch das Landesverfassungsgericht ausgeschlossen. Denn durch den Spruch des Bundesverfassungsgerichts ist es dem Betroffenen versagt, sich auf das Grundrecht zu berufen. Da es sich sachlich um e i n e Recht handelt, ist es begrifflich ausgeschlossen, daß eine Berufung auf das Grundrecht zwar gegenüber Bundesbehörden versagt ist, nicht aber gegenüber Landesbehörden. Dem Betroffenen ist der gesamte Schutz des Grundrechts, sowohl der gegenüber der Bundes- als auch der gegenüber der Landesstaatsgewalt entzogen. Eine Aberkennung des grundrechtlichen Schutzes gegenüber der Landesstaatsgewalt durch ein Landesverfassungsgericht ist also nicht mehr möglich, denn dieser Schutz ist bereits durch den Spruch des Bundesverfassungsgerichts beseitigt. Auch ein spezifisch landesverfassungsrechtlicher Schutz dieses Grundrechts (z.B. Verfassungsbeschwerde an das Landesverfassungsgericht) kann dem Betroffenen nicht mehr zugute kommen. Denn das Landesverfassungsgericht, das mit der Wahrnehmung dieses Schutzes betraut ist, hat über die Verletzung desselben Grundrechts zu entscheiden, auf das sich zu berufen, nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht mehr möglich ist.

Auch vom Standpunkt der Auffassung aus, die das Nebeneinander von selbständigen Bundes- und Landesgrundrechten bejaht[1], muß angenommen werden, daß nach § 39 Abs. 1 Satz 4 BVerfGG auch die Verwaltungsbehörden der L ä n d e r , ohne daß eine besondere Verwirkung des Landesgrundrechts durch das Landesverfassungsgericht auszusprechen wäre, keiner weiteren gesetzlichen Grundlage zum Einschreiten gegen den Antragsgegener bedürfen. Andernfalls wäre die Aberkennung der Grundrechte durch das Bundesverfassungsgericht fast völlig wirkungslos, da die Verwaltungsbehörden, die vor allem in Betracht kommen, Landesverwaltungsbehörden sind[2].

---

1) siehe oben S. 44

2) vgl. Friesenhahn, Referat 2. Teil III, 5 ; Geiger, § 39 BVerfGG, Anm. 10 spricht in diesem Zusammenhang von einem "Schlag ins Wasser"

Ist eine Verwirkung von Bundes wegen nicht ausgesprochen, so kann sich der einzelne gegenüber jeder Bundes- und Landesbehörde auf das Grundrecht des Grundgesetzes berufen. Eine Entscheidung des Landesverfassungsgerichts über die Verwirkung des inhaltsgleichen Landesgrundrechte darf diese Berufungsmöglichkeiten nicht beseitigen.

Es entsteht daher die Frage, ob die Verwirkung eines Landesgrundrechts überhaupt möglich ist, solange die Verwirkung des inhaltsgleichen Bundesgrundrechts nicht ausgesprochen ist. Würde die Landesverfassung die Verwirkung eines Landesgrundrechts in der Weise vorsehen, daß dem Betroffenen durch die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts der Schutz des Landesgrundrechts in vollem Umfang entzogen wäre, so würde sie einen geringeren Schutz gewähren als das Grundgesetz. Denn die Berufung auf das Grundrecht könnte jetzt nicht nur durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, sondern daneben auch durch das Landesverfassungsgericht ausgeschlossen werden. Es bestünde also die Möglichkeit, daß der Schutz des Landsgrundrechts im Einzelfalle beseitigt würde, während der Schutz des Bundesgrundrechts noch bestände. Die dieser Regelung unterliegenden Landesgrundrechte würden also nicht unter die Ausnahmevorschrift des Art. 142 GG, die nur die mit Bundesgrundrechten voll übereinstimmenden Landesgrundrechte betrifft, fallen und daher gemäß Art. 31 GG nichtig sein.

Muß das Landesgrundrecht also grundsätzlich in dem Umfang des gleichlautenden Bundesgrundrechts aufrechterhalten bleiben, so ist es doch als zulässig anzusehen, daß eine Landesverfassung die Möglichkeit der Verwirkung eines mit einem Bundesgrundrecht übereinstimmenden Landesgrundrechts in der Weise vorsieht, daß ein zusätzlicher landesverfassungsrechtlicher Schutz des Grundrechts (z.B. die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde an das Landesverfassungsgericht) im Einzelfall aberkannt wird. Denn es entspricht der Verfassungsautonomie der Länder, wenn sie die Möglichkeit vorsehen können, diesen zusätzlichen Schutz, dessen Schaffung ihnen ebenfalls freisteht, zu beseitigen[1]. Die Übereinstimmung der Landesgrundrechte mit den entsprechenden Bundesgrundrechten wird durch diese Maßnahme nicht berührt. Die in den Landesverfassungen

1) Im Hinblick auf die Verfassungsbeschwerde an das Bundesverfassungsgericht kommt dieser Möglichkeit allerdings nur theoretische Bedeutung zu.

enthaltenen Bestimmungen über die Verwirkung[1] sehen die Beseitigung der betreffenden Landesgrundrechte in vollem Umfang vor, sie halten sich also nicht in dem zulässigen Rahmen und sind daher gemäß Art. 31 GG nichtig.

Verwirkung von Landesgrundrechten, die im Grundgesetz nicht enthalten sind

Sieht eine Landesverfassung die Verwirkung von Landesgrundrechten vor, die im Grundgesetz nicht enthalten sind, so ist diese Bestimmung gültig[2]. Es handelt sich hier um Grundrechte, die lediglich in einer Landesverfassung gewährleistet sind. Es steht in der Macht des Landesverfassungsgebers, Möglichkeiten zur Aufhebung oder Beschränkung dieses von ihm gewährten Schutzes für den Einzelfall vorzusehen. Dem steht nicht eine erschöpfende Aufzählung derjenigen Freiheitsrechte, die überhaupt wegen Verfassungsfeindlichkeit aberkannt werden können, durch das Grundgesetz (Art. 18) entgegen[3]. Denn das Grundgesetz kann nur die verwirkbaren Grundrechte innerhalb des Kreises der im Grundgesetz gewährleisteten Grundrechte nennen. Gegenüber dem umfassenden Grundrechtskatalog des Grundgesetzes verlieren jedoch die über diesen hinausgehenden Grundrechte der Länder und damit die Möglichkeit ihrer Verwirkung an Bedeutung.

Ausschließliche Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts?

Im Hinblick auf die Verwirkung von Landesgrundrechten die nicht im Grundgesetz enthalten sind und die theoretische[4] Möglichkeit der Aberkennung des spezifisch landesrechtlichen Schutzes eines inhaltsgleichen Bundes- und Landesgrundrechts kann der Meinung, das Bundesverfassungs-

1) s. oben S. 87 , Anm. 2
2) vgl. Schäfer, JZ 51, 200
3) so Friesenhahn, Referat 2, Teil III, 6
4) vgl. S. 90 , Anm. 1

gericht sei für alle Fälle der Verwirkung ausschließlich zuständig[1], nicht gefolgt werden. Soweit landesverfassungsrechtliche Vorschriften über die Verwirkung von Grundrechten zulässig sind, handelt es sich um Angelegenheiten innerhalb des Bereichs der Landesverfassung, die auf die bundesrechtliche Regelung keinerlei Einfluß haben. Die Entscheidung steht daher insoweit den Landesverfassungsgerichten zu. Eine ausschließliche Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts auch für diese Fälle der Verwirkung würde die dem Bundesverfassungsgericht durch den Verfassungsbereich des Grundgesetzes gesetzte natürliche Grenze seiner Kompetenz überschreiten[2]

Konstitutive Wirkung der verfassungsgerichtlichen Entscheidung

In jedem Falle muß der Eintritt der Verwirkung an den Ausspruch eines Verfassungsgerichts geknüpft werden[1]. Insoweit enthält Art. 18 GG eine rechtsstaatliche Sicherung, die allgemeine Bedeutung hat. Den Verwaltungsbehörden soll die Möglichkeit genommen werden, von sich aus ein Grundrecht außer acht zu lassen. Der einzelne soll sich jederzeit auf seine Grundrechte berufen können, ohne im Einzelfall die Gefahr laufen zu müssen, daß sich eine Behörde über ein Grundrecht hinwegsetzt und erst nachträglich die Rechtmäßigkeit dieser Maßnahmen überprüft werden kann. Dieser in Art. 18 GG zum Ausdruck gebrachte Grundsatz gibt mit anderen Verfassungsgrundsätzen[4] der Bundesrepublik Deutschland den Charakter eines Rechtsstaates und wird daher von der in Art. 28 GG geforderten und auch der bundesstaatlichen Organisation der Bundesrepublik folgenden Homogenität der Verfassungsordnungen des Bundes und der Länder mitumfaßt. Die Länder sind also nicht befugt, ein von dem Grundgesetz abweichendes Verfahren für die Verwirkung eines Landesgrundrechts zu schaffen. Dabei kann es dahingestellt bleiben, ob

1) vgl. HessStGH NJW 51, 734; Süsterhenn-Schäfer, Art. 133 RhlPfVerf Anm. 1 c; Friesenhahn, Festschrift f. Thoma, S. 52 Anm. 1; Dennewitz, DÖV 49 343 III, 11

2) ohne nähere Begründung kommen zu dem gleichen Ergebnis Maunz, S. 205; Scheuner, Festgabe für Kaufmann, S. 328, Anm. 52; Schäfer, JZ 51, 200; Zinn-Stein Art. 17 HessVerf Anm. 3

3) vgl. Friesenhahn, Festschrift f. Thoma, S. 51; a. A. für Art. 17 HessVerf: Zinn-Stein, Art. 17 HessVerf Anm. 3

4) z.B. Art. 19 Abs. 4; 21 Abs. 2 Satz 2; 101 Abs. 2 GG

das schwerfällige Institut der Verwirkung durch Entscheidung des Verfassungsgerichts einen zweckmäßigen Schutz gegen Verfassungsmißbrauch gewährt.[1)]

Zusammenfassung

1. Grundrechte des Grundgesetzes, die in Art. 18 GG nicht aufgezählt sind, können nicht verwirkt werden.

2. Die Zuständigkeit der Landesverfassungsgerichte ist - sofern nicht schon das Bundesverfassungsgericht die Verwirkung des betreffenden Grundrechts ausgesprochen hat - nur insoweit zulässig, als es sich um die Aberkennung des spezifisch landesrechtlichen Schutzes eines Bundesgrundrechts handelt.

3. Das Landesverfassungsgericht kann über die Verwirkung von Grundrechten, die im Grundgesetz nicht enthalten sind, entscheiden.

4. Die Verwirkung eines Grundrechts ist nur möglich, wenn sie die Entscheidung eines Verfassungsgerichts zur Voraussetzung hat. Insoweit widersprechen die Art. 17, 18 HessVerf und Art. 10 Abs. 2, 133 Abs. 1 RhlPfVerf dem Grundgesetz und sind gemäß Art. 31 GG außer Kraft getreten.

---

1) Scheuner, DVBl 52, 297, bezeichnet sie als ein "schwer bewegliches und daher selten angewandtes und ungefüges Geschütz"

§ 22 Ausschluß politischer Parteien und sonstiger Vereinigungen von der Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen

In einigen Ländern[1] besteht die Möglichkeit, Parteien oder sonstige Vereinigungen von der Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen auszuschließen, wenn sie darauf ausgehen, die staatsbürgerlichen Freiheiten zu unterdrücken oder gegen Volk, Staat oder Verfassung Gewalt anzuwenden. Über das Vorliegen dieser Voraussetzungen hat das Landesverfassungsgericht zu entscheiden.

Mit der Errichtung des Bundesverfassungsgerichts entsteht die Frage, inwieweit diese Zuständigkeit der Landesverfassungsgerichte erhalten geblieben ist. Nach Art. 21 Abs. 2 GG entscheidet das Bundesverfassungsgericht über die Frage der Verfassungswidrigkeit von politischen Parteien, die nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden.

Wählergruppen und sonstige Vereinigungen

Das Grundgesetz (Art. 21) hat den Begriff der "Parteien" nicht näher bestimmt. Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht beschränkt die Feststellung der Verfassungswidrigkeit durch das Bundesverfassungsgericht auf "politische" Parteien (§ 46). Was unter einer "politischen Partei" zu verstehen ist, bleibt der Bestimmung durch Rechtsprechung und Lehre überlassen.

In der Tat sind hier gewisse Merkmale entwickelt worden, die die Bestimmung einer Personengruppe als Partei ermöglichen. So sieht die vom Bundesminister des Inneren eingesetzte Parteienrechtskommission folgendes Punkte für den Begriff der Partei als wesentlich an[2]:

---

1) Art. 15 BayVerf für "Wählergruppen"; Art. 32 NRWVerf für "Vereinigungen"; Art. 133 Abs. 2 RhldPfVerf für "Parteien oder sonstige Vereinigungen"

2) S. 133

1. Teilnahme an Wahlen[1],
2. Streben nach unmittelbarer Beteiligung an der politischen Willensbildung im Parlament[2],
3. politisches Programm, dessen Forderungen im Wege der Teilnahme an der politischen Willensbildung verwirklicht werden sollen[3],
4. gewisses Mindestmaß an Dauer und Festigkeit[4]. Anzeichen dafür ist es, daß eine politische Gruppe entweder bereits im Parlament vertreten ist oder über ein Minimum an ausgebauter Organisation (Vorstand, Satzung, Untergliederungen mit entsprechenden Vorständen und Geschäftsstellen) verfügt oder eine Rechtsform annimt, die wesensmäßig auf Dauer bestimmt ist.

Die Preiteienrechtskommission empfiehlt folgende Legaldefinition des Parteibegriffs für das zu schaffende Parteiengesetz[5]:

> Die Vorschriften des Gesetzes finden Anwendung auf organisierte politische Vereinigungen, die sich in der Absicht länger dauernder Tätigkeit zum Ziele setzen, unmittelbar auf die politische Willensbildung des Volkes Einfluß zu nehmen, und dieses Ziel durch Beteiligung an den Wahlen zum Bundestag oder zu den Vertretungskörperschaften der Länder zu verfolgen bereit sind.

Aus dem so gekennzeichneten Parteibegriff ergibt sich daß "Wählergruppen", die nur für eine begrenzte Dauer oder für bestimmte Wahlen geschaffen werden, und daß "sonstige Vereinigungen", denen wesentliche Merkmale der Parteieigenschaft fehlen, nicht von Art. 21 GG erfaßt werden[6].

---

1) vgl. Wernicke, BKomm Art. 21, Anm. 2
2) vgl. Wernicke, aaO. ; v. Mangoldt, Art. 21,Anm. 2
3) vgl. Wernicke, aaO.; Geiger, Verbem. 2 vor § 4 BVerfGG
4) vgl. Mangoldt, aaO.
5) S.
6) Allg. Meinung: Bad VervGH Freibrug, DVBl 53, 269; Wernicke, BKomm Art. 21, Anm. II 1 a; v. Mangoldt, Art. 21, Anm. 2; Friesenhahn, Referat 2. Teil V, 2; die von Süsterhenn-Schäfer, Art. 133 RhlPfVerf, Anm. 3 vertretene gegenteilige Auffassung ist von Schäfer, JZ 51, 200 aufgegeben worden, nachdem die Regelung des BVerfGG bewußt auf politische Parteien beschränkt worden ist.

Aus dieser Tatsache wird vielfach die Folgerung gezogen, daß die landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen, soweit sie Wählergruppen und sonstige Vereinigungen betreffen, samt der Zuständigkeit der Landesverfassungsgerichte in Kraft geblieben sind[1].

Die in den betreffenden Landesverfassungen genannten "Vereinigungen" und "Wählergruppen" fallen jedoch zweifellos unter den weit zu fassenden[2] Begriff der "Vereinigungen" des Art. 9 GG. Sie genießen demnach den Schutz des bundesrechtlich garantierten Grundrechts der Vereinsfreiheit. Solange sie nicht gegen die Schranken des Art. 9 Abs. 2 GG verstoßen, sind sie in ihrer Betätigung frei und können sich daher auch an Wahlen und Abstimmungen beteiligen. Gehen sie aber darauf aus, "die staatsbürgerlichen Freiheiten zu unterdrücken oder gegen Volk, Staat oder Verfassung Gewalt anzuwenden", wie die Formel der betreffenden Landesverfassungen lautet, so richten sie sich gleichzeitig gegen die "verfassungsmäßige Ordnung" im Sinne des Art. 9 Abs. 2 GG[3], wie auch immer man diesen Begriff fassen mag[4].

Sie sind daher gemäß Art. 9 Abs. 2 GG verboten. Daß es für das Vorgehen gegen eine unter das Verbot des Art. 9 Abs. 2 GG fallende Vereinigung keiner weiteren Gesetzesermächtigung bedarf, ist unbestritten[5]. Die Frage, in welcher Form gegen verbotene Vereine vorgegangen werden kann, ist jedoch offen[6].

Würde das Verbot bewirken, daß eine Vereinigung mit der Verwirkung eines Verbotstatbestandes ipso iure aufgelöst ist und automatisch ihre gesamte Rechtsposition verliert[7], so könnte jede Behörde nach ihrem

---

1) vgl. Schäfer, JZ 51, 200; Vogels, Art. 32 NRWVerf Anm. 2; Geller-Kleinrahm, Art. 32 NRWVerf Anm. 1

2) vgl. Füßlein, S. 430

3) vgl. Friesenhahn, Referat 2. Teil V, 2

4) vgl. zum Begriff der "verfassungsmäßigen Ordnung": Füßlein S. 436

5) vgl. Füßlein, S. 438; Seifert, DÖV 54, 354; Friesenhahn, Referat 2. Teil V, 2

6) § 129 a StGB i. V. m. § 9 Abs. 1 Buchst. d BVerfGG bringt keine Regelung dieser Frage, das Verfahren gemäß § 129 a StGB steht vielmehr selbständig neben der fortbestehenden Kompetenz der Länder zum Vollzug des Art. 9 Abs. 2 GG. Vgl. BVerwG NJW 57, 685; Willms NJW 57, 1618

7) so Friesenhahn, Referat 2. Teil II, 2; Geiger, Vorbem. 3 vor § 43 BVerfGG unklar v. Mangoldt, Art. 9 Anm. 3; Giese, Art. 9 Anm. 6; Wernicke, Bkomm Art. 9 Anm. II, 2 a

eigenen Ermessen ohne weiteres die Rechtsfolgen aus dem angenommenen Rechtsverlust ziehen, ohne daß es eines förmlichen Ausspruches des Verbots durch eine staatliche Stelle bedürfte. Durch die Tatbestandsverwirklichung würde ein Verein von Bundesverfassungs wegen auch ohne weiteres von der Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen in Bund und Ländern ausgeschlossen sein. Knüpft eine Landesverfassung den Ausschluß einer Wählergruppe oder Vereinigung von der Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen an die Voraussetzung einer Entscheidung des Landesverfassungsgerichts, so macht sie die unmittelbare Wirkung des Verbots hinfällig. Sie stände also unter diesen Voraussetzungen im Widerspruch zu Bundesrecht und träte daher gemäß Art. 31 GG außer Kraft.

Zu dem gleichen Ergebnis kommt man, wenn man davon ausgeht, daß die Rechtsposition einer nach Art. 9 Abs. 2 GG verbotenen Vereinigung oder Wählergruppe erst dann vernichtet ist, wenn das Verbot durch Verwaltungsakt konkretisiert worden ist, d. h. die (für die Vereinspolizei) zuständige Behörde durch Verwaltungsakt feststellt, daß die Vereinigung oder Wählergruppe unter Art. 9 Abs. 2 GG fällt[1]. Die Ausführung des im Grundgesetz normierten Verbots ist gemäß Art. 83 GG Sache der Länder. Liegt einer der Verbotstatbestände vor, so m u ß die von Landes wegen für zuständig erklärte Stelle den Verein verbieten. Sie darf ihm also nicht nur seine Tätigkeit oder einen Teil derselben (z.B. die Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen) untersagen, sondern sie hat seine gesamte Rechtsposition zu vernichten. Wenn einige Landesverfassungen die Zuständigkeit ihres Landesverfassungsgerichts für die Feststellung vorsehen, daß eine Vereinigung oder Wählergruppe von der Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen ausgeschlossen ist, weil sie darauf ausgeht, "die staatsbürgerlichen Freiheiten zu unterdrücken oder gegen Volk, Staat oder Verfassung Gewalt anzuwenden", so knüpfen sie an einen Tatbestand, der von Bundesverfassungs wegen das V e r b o t der Vereinigung oder Wählergruppe nach sich zieht[2], eine geringere Folge.

Ergibt sich daß diese Landesverfassungsbestimmungen die Rechtsfolgen, die sich aus der Verwirklichung des von ihnen normierten Tatbestandes ergeben, erschöpfend regeln wollen, so stehen sie im Gegensatz zu Art. 9 Abs. 2 GG und sind daher gemäß Art. 31 GG außer Kraft getreten.

---

1) so BVerwG NJW 57, 685; Füßlein, S. 439; Seifert, DÖV 54 354; vgl. auch v. Mangoldt-Klein, Art. 9, Anm. IV, 6

2) denn damit ist zugleich ein Verstoß gegen die "verfassungsmäßige Ordnung" i. S. des Art. 9 Abs. 2 GG gegeben; vgl. oben S. 97 Anm. 3

Sie können auch nicht unter dem Gesichtspunkt aufrecht erhalten bleiben, daß sie das Grundrecht der Vereinsfreiheit in einem umfassenderen Umfange als das Grundgesetz gewährleisten. Denn das Grundgesetz stellt hier eine Schranke auf, die auch den Landesverfassungsgeber bindet. Es knüpft an die Erfüllung der in Art. 9 Abs. 2 normierten Tatbestände durch alle Vereinigungen, unabhängig davon, ob sie unter dem besonderen Schutz einer Landesverfassung stehen oder nicht nicht, zwingend die Folge des Verbots und schließt damit die Möglichkeit anderer Regelungen in einer Landesverfassung aus.

Sehen die Länder für die Konkretisierung des aus Art. 9 Abs. 2 GG folgenden Verbots die Zuständigkeit anderer staatlicher Stellen vor, so ist eine daneben bestehende Zuständigkeit der Landesverfassungsgerichte für die Feststellung, daß eine Vereinigung oder Wählergruppe von der Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen ausgeschlossen ist, völlig gegenstandslos. Denn liegen die Voraussetzungen für einen Ausschluß von Wahlen und Abstimmungen (Ziel, die staatsbürgerlichen Freiheiten zu unterdrücken oder gegen Volk, Staat oder Verfassung Gewalt anzuwenden) vor, so sind auch die Voraussetzungen für ein Verbot der Vereinigung oder Wählergruppe gegeben. Die zuständige Behörde ist also verpflichtet, das Verbot und damit den Ausschluß von Wahlen und Abstimmungen auszusprechen.

Denkbar ist, daß eine Landesverfassung die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts für eine nachträgliche Kontrolle des Verbots im Beschwerdewege vorsieht. Denn "die Länder können selbstverständlich das Rechtsmittel, das schon nach Art. 19 Abs. 4 GG gegeben sein muß, in der Weise ordnen, daß sie an Stelle der Klage zum Verwaltungsgericht das spezifische Rechtsschutzmittel der Verfassungssphäre gewähren"[1]. In diesem Falle müssen die Landesverfassungsgerichte jedoch berechtigt sein, das Vorliegen aller Verbotstatbestände des Art. 9 Abs. 2 GG nachzuprüfen. Denn wenn die Voraussetzungen des einen nicht gegeben sind, ist es möglich, daß die Vereinigung wegen Vorliegens eines anderen Verbotstatbestandes dennoch verboten ist. Da die betreffenden Bestimmungen der Landesverfassungen[2] die Zuständigkeit der Landesverfassungsgerichte nur für die Feststellung vorsehen, ob eine Vereinigung oder Wählergruppe darauf ausgeht, die Staatsbürgerlichen Freiheiten zu unterdrücker oder gegen

1) Friesenhahn, Referat 2. Teil V, 2
2) siehe oben S. 94 Anm. 1

Volk, Staat oder Verfassung Gewalt anzuwenden, können sie auch nicht unter dem Gesichtspunkt der nachträglichen Kontrolle des Verbots aufrechterhalten werden.

Politische Parteien

Art. 21 GG bringt eine einheitliche Regelung der Parteien für Bund und Länder[1]. Das ergibt sich schon aus der Stellung dieser Bestimmung in dem Abschnitt "der Bund und die Länder" (nicht im Abschnitt "der Bundestag")[2] insbesondere aber aus der Tatsache, daß auch reine Landesparteien infolge der gegenseitigen Abhängigkeit von Bundes- und Landespolitik nicht vom Verfassungsbereich des Bundes zu trennen sind. Durch die Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes wirkt die Tätigkeit aller Parteien der Landtage in das Verfassungsleben des Bundes hinein und läßt sie sich nicht auf den Bereich der Landesverfassung beschränken[3]. Soweit die Parteien des Bundestages mit denen der Landtage identisch sind, ergibt sich die Geltung des Art. 21 GG für die gesamte Partei schon aus der Tatsache, daß das einheitliche politische Programm und das Streben nach politischem Einfluß im Bund und in den Ländern eine getrennte Regelung des Parteiwesens auf Bundes- und auf Landesebene unmöglich macht. Insoweit wird die Bundesstaatsstruktur durch die Struktur der Parteien überlagert. Daß Art. 21 GG für die Bundesrepublik als Ganzes, nicht nur für den Bund als Zentralstaat gilt, ergibt sich schließlich auch aus dem in Abs. 2 angestrebten Schutz der Bundesrepublik.

Art. 21 GG sichert nicht nur die Freiheit der Parteibildung, er setzt zugleich auch die Grenzen der Parteibetätigung. Solange sich eine Partei innerhalb dieser Schranken hält, ist sie von Bundesverfassungs wegen berechtigt, ihre Tätigkeit nach Belieben einzurichten und daher insbesondere sich an Wahlen und Abstimmungen im Bereich des Bundes und der Länder zu beteiligen. Überschreitet sie die ihr in Art. 21 Abs. 2 GG gesetzten Grenzen,

---

1) vgl. BVerfGE 1, 227; 4, 378; WürttBad VerwGH, DVBl 52, 213; Lechner, § 13 Ziff. 2 BVerfGG, Anm. 5; Geller-Kleinrahm, Art. 32 NRWVerf. Anm. 1; Maunz, S. 64; Friesenhahn, Ref. 2. Teil V, 1; Bericht der Parteienrechtskommission S. 135 f. In der Entstehungsgeschichte des Art. 21 GG (vgl. dazu JbdöR NF Bd. 1, S. 202 ff.) findet sich nur hinsichtlich Art. 21 Abs. 3 GG ein Hinweis in der Feststellung des Abg. Zinn: "es muß bundeseinheitlich gemacht werden, sonst haben wir verschiedenes Recht in den einzelnen Ländern". (27. Sitzung des HptA v. 15.12.48, Stn-Prot. S. 321)

2) vgl. Wernicke, BKomm Art. 21, Anm. II

3) Das wird durch die den Landtagswahlen vorausgehenden Wahlkämpfe, die weitgehend durch die Bundespolitik bestimmt werden, bestätigt.

so ist von Bundesverfassungs wegen ausschließlich das Bundesverfassungsgericht zuständig, ihre Verfassungswidrigkeit festzustellen. Diese Feststellung schließt das Verbot der Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen ein. Denn "solange nicht das Bundesverfassungsgericht die Partei für verfassungswidrig erklärt oder ihr einstweilen Beschränkungen auferlegt hat, genießt sie den ungeschmälerten Schutz der Verfassung"[1]. Bestimmungen einer Landesverfassung, die die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts für die Feststellung vorsehen, daß eine politische Partei von der Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen ausgeschlossen ist, können daher nicht mit der Begründung aufrecht erhalten werden, daß sie von Art. 21 Abs. 2 GG abweichende Tatbestände betreffen[2]. Denn die Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen ist ein wesentlicher Bestandteil der Parteibetätigung und wird daher von dem von Bundesverfassungs wegen gewährleisteten Schutz mitumfaßt.

Wenn eine Landesverfassungsbestimmung die Beseitigung dieses Schutzes durch Entscheidung des Landesverfassungsgerichts vorsieht, so widerspricht sie der Regelung des Art. 21 GG und ist daher gemäß Art. 31 GG außer Kraft getreten[3]. Den Landesregierungen bleibt es überlassen, den Bundestag, den Bundesrat oder die Bundesregierung zu veranlassen, nach § 43 Abs. 1 BVerfGG eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu beantragen, wenn es sich um eine Partei handelt, deren Organisation über das Land hinausgeht, oder bei einer Partei, deren Organisation sich auf das Gebiet des Landes beschränkt, nach § 43 Abs. 2 BVerfGG den Antrag selbst zu stellen.

---

1) OVG Lüneburg, Beschl. v. 3.11.1953 - B 89/53 und B 106/53 -

2) so Maunz, DtStR, S. 205; es ist nicht deutlich, worin Maunz die " abweichenden Tatbestände" sieht. Denn soweit das Programm oder die Tätigkeit einer Partei darauf gerichtet ist, die sittlichen oder politischen Grundlagen des Gemeinschaftslebens, bes. die verfassungsmäßigen Freiheiten und Rechte durch Gewaltanwendung oder Mißbrauch formaler Rechtsbefugnisse zu untergraben oder aufzuheben (Art. 133 RhlPfVerf), liegt doch wohl zugleich eine Beinträchtigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (Art. 21 Abs. 2 GG) vor.

3) vgl. Dennewitz, DÖV 49, 343; Schäfer, JZ 51, 200; Süsterhenn-Schäfer, Art. 133 RhlPfVerf, Anm. 3; Friesenhahn, Referat 2. Teil V, 2; Wernicke, BKomm Art. 21, Anm. II 1 a; Scheuner, Festgabe für Kaufmann, S. 329

Zusammenfassung

1. Art. 21 GG betrifft nur echte politische Parteien, nicht Wählergruppen und sonstige Vereinigungen.

2. Wählergruppen und sonstige Vereinigungen stehen unter dem Schutz des Art. 9 GG. Die Regelung ihres Ausschlusses von der Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen durch eine Landesverfassung ist nicht zulässig, sofern diese Maßnahme das in Art.9 Abs.2 GG vorgesehene Verbot ersetzen soll. Die entsprechenden Landesverfassungsbestimmungen sind außer Kraft getreten.

3. Art. 21 GG gilt für alle politischen Parteien in Bund und Ländern. Soweit eine Landesverfassung die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts vorsieht, Parteien von der Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen auszuschließen, ist sie außer Kraft getreten.

§ 23 Die Richteranklage in Bund und Ländern

Nach Art. 98 Abs. 2 GG kann das Bundesverfassungsgericht mit Zweidrittelmehrheit auf Antrag des Bundestages anordnen, daß ein Bundesrichter in ein anderes Amt oder in den Ruhestand zu versetzen ist, wenn er im Amt oder außerhalb des Amtes gegen die Grundsätze des Grundgesetzes oder gegen die verfassungsmäßige Ordnung eines Landes verstößt. Im Falle eines vorsätzlichen Vertsoßes kann auf Entlassung erkannt werden.

Nach Art. 98 Abs. 5 GG können die Länder für Landesrichter eine entsprechende Regelung treffen. Geltendes Landesverfassungsrecht bleibt unberührt. Die Entscheidung über eine Richteranklage steht dem Bundesverfassungsgericht zu.

Von den Landesverfassungen, die nach dem Grundgesetz in Kraft getreten sind, hat die Landessatzung von Schleswig-Holstein [1] die Formu-

1) Art. 36 Abs. 2

lierung des Grundgesetzes wörtlich übernommen. Sie sieht die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts für Verstöße eines Richters gegen die Grundsätze des Grundgesetzes oder gegen die verfassungsmäßige Ordnung des Landes vor. Das Antragsrecht kommt dem Landtag zu. Diese Regelung entspricht zweifellos dem Art. 98 Abs. 2 GG und ist daher nach Art. 98 Abs. 5 Satz 1 GG gültig.

Als eine dem Art. 98 Abs. 2 GG "entsprechende Regelung" muß es auch angesehen werden, wenn die Verfassungen von Hamburg[1] und Niedersachsen[2] von Verstößen eines Richters gegen die Grundsätze des Grundgesetzes "oder dieser Verfassung" sprechen. Denn der Begriff der "verfassungsmäßigen Ordnung" eines Landes im Sinne des Art. 98 Abs. 2 GG muß hier die gleiche Bedeutung haben wie der der "Grundsätze der Verfassung" eines Landes. Andernfalls wären die Tatbestände verschieden je nach dem, ob es sich um die Verletzung des Grundgesetzes oder einer Landesverfassung handelt; eine Differenzierung, die nicht gerechtfertigt erscheint[3].

Es ist daher zulässig, wenn die Verfassung von Baden-Württemberg[4] schlechthin von dem Verstoß eines Richters gegen die "verfassungsmäßige Ordnung" spricht. Denn dieser Begriff umfaßt sowohl die "Grundsätze" des Grundgesetzes als auch die der Landesverfassungen[5].

Da es im Belieben der Länder steht, ob sie für ihre Richter das Institut der Richteranklage überhaupt einführen wollen, muß es zulässig sein, wenn sie gegenüber der Regelung des Grundgesetzes engere Voraussetzungen für ihre Erhebung aufstellen. Die Landesverfassungsbestimmungen, die das Recht, den Antrag beim Bundesverfassungsgericht zu stellen, nur der Mehrheit der Mitglieder des Landtages geben[6], sind daher gültig[7].

---

1) Art. 63 Abs. 3
2) Art. 40
3) vgl. Holtkotten, BKomm Art. 98 Anm. II C 2 b; Lechner, § 13 Ziff. 9 BVerfGG Anm. 5 b
4) Art. 66 Abs. 2
5) vgl. Spreng-Birn-Feuchte, Art. 66 BadWürttVerf, Anm. 2:: "der Wortlaut des Grundgesetzes wurde aus sprachlichen Gründen abgewandelt"
6) BadWürtt.; Hbg für die Bürgerschaft; Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen
7) übereinstimmend Holtkotten, BKomm Art. 98 Anm. II C 4 a; Lechner § 13 Ziff. 9 BVerfGG, Anm. 7 a; Geiger, § 62 BVerfGG, Anm. 2

Für das Verfahren bei dem Bundesverfassungsgericht gelten gemäß § 62 BVerfGG nur die Vorschriften der §§ 58 bis 61 BVerfGG.

Die älteren Landesverfassungen außer der bayerischen sehen für Richteranklagen die Zuständigkeit ihres Landesverfassungsgerichts vor[1]. Diese Bestimmungen bleiben gemäß Art. 98 Abs. 5 GG unberührt. Das Grundgesetz hat jedoch insofern eine für alle Richteranklagen einheitliche Regelung gebracht, als es zwingend vorschreibt, daß die Entscheidung über eine Richteranklage dem Bundesverfassungsgericht zusteht. Die in den Landesverfassungen vorgesehene Entscheidung der Landesverfassungsgerichte wird also durch die des Bundesverfassungsgerichts ersetzt. Für das Verfahren gelten gemäß § 62 BVerfGG die Vorschriften der §§ 58 bis 61 BVerfGG, soweit fortgeltendes Landesverfassungsrecht nichts Abweichendes bestimmt. In Rheinland-Pfalz kann also z. B. der Ministerpräsident den Generalstaatsanwalt anweisen, Anklage gegen einen Landesrichter vor dem Bundesverfassungsgericht zu erheben.

Zusammenfassend ist festzustellen:

1. Über Richteranklagen in Bund und Ländern entscheidet das Bundesverfassungsgericht, die Zuständigkeit der Landesverfassungsgerichte entfällt.

2. Mit dieser Einschränkung sind die entsprechenden Landesverfassungsbestimmungen gültig.

---

1) Brem: Art. 136 Abs. 3 138; Hess: Art. 127 Abs. 4; RhlPf: Art. 132

Mittel der Abgrenzung

Die Untersuchung der einzelnen Tätigkeitsgebiete der Verfassungsgerichte hat ergeben, daß die Frage, welches Gericht zur Entscheidung berufen ist, nicht nach einer allgemeinen Regel, sondern auf Grund der speziellen gesetzlichen Bestimmungen, die den Weg an die Verfassungsgerichte eröffnen oder vorschreiben, beantwortet werden muß. Das Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zu den Landesverfassungsgerichten unterliegt nicht einer einheitlichen Regelung, etwa in dem Sinne eines grundsätzlichen Vorranges oder der Subsidiarität der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit gegenüber der Landesverfassungsgerichtsbarkeit. Das Grundgesetz und das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht enthalten vielmehr verschiedene Vorschriften, die sich auf das Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit beziehen und es im Einzelfall unterschiedlich ausgestalten. Die Frage der Zuständigkeit ist nur in einem einzigen Falle expressis verbis geregelt[1]. Im übrigen muß die Abgrenzung der Entscheidungskompetenzen durch Auslegung der betreffenden Bestimmungen erfolgen. Dabei ist insbesondere die begriffliche Begrenzung der Bundes- bzw. Landesverfassungsgerichtsbarkeit auf den Bereich des Grundgesetzes bzw. der Landesverfassungen zu berücksichtigen. Das Fehlen einer generellen Regelung entspricht der Tatsache, daß sich Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit grundsätzlich selbständig und unabhängig gegenüberstehen. Eine bundesrechtliche Regelung war nur insofern erforderlich, als das Nebeneinander beider Verfassungsgerichtsbarkeiten den Zweck einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung beeinträchtigen würde. Im übrigen gilt auch für das Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit der allgemeine Grundsatz des Art. 31 GG, nach dem eine landesrechtliche Regelung nicht dem Bundesrecht widersprechen darf.

1) Bei der Richteranklage, für die Art. 98 Abs. 5 GG die ausschließliche Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts auch insoweit vorschreibt, als sie auf Grund landesrechtlicher Bestimmungen erhoben wird.

Kompetenzkonflikte

Der grundsätzlichen Selbständigkeit und dem Nebeneinander von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit entspricht es auch, daß das Gesetz keine Möglichkeit vorsieht, einen Zuständigkeitsstreit zwischen dem Bundesverfassungsgericht und einem Landesverfassungsgericht durch eine verbindliche Entscheidung einer übergeordneten Instanz oder eines der beiden Gerichte zu beseitigen. Zwar besteht im Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und den Landesverfassungsgerichten eine Bindung an die gegenseitigen Entscheidungen. Ein entgegen dieser Bindung ergangenes Urteil ist jedoch nicht anfechtbar, so daß von einer verbindlichen Entscheidung von Kompetenzkonflikten nicht gesprochen werden kann.

Schlußbemerkung

Die Frage nach dem Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit ist ein Teil der Problematik, die dem fiktiven Charakter des föderativen Aufbaus der Bunderepublik immanent ist. Die Länder können ihr Verfassungsrecht nach eigenem Ermessen ordnen, sie sind daher auch in der Gestaltung ihrer Verfassungsgerichtsbarkeit frei und können dieser, ungeachtet der Tatsache, daß das Schwergewicht des staatlichen Lebens beim Bund liegt, eine Bedeutung beimessen, die nur durch eine eigene Staatlichkeit der Länder gerechtfertigt wäre. Die in den Verfassungen der Länder denn auch tatsächlich zum Ausdruck gebrachte und der föderativen Aufbau der Bundesrepublik entsprechende Ausdehnung der Landesverfassungsgerichtsbarkeit wird durch die weitgehende Konzentrierung der Gesetzgebung beim Bund und durch den Vorrang des Bundesrechts vor dem Landesrecht (Art. 31 GG) nur unwesentlich eingeschränkt. Denn auf dem wichtigen Gebiet der Grundrechte ist das Prinzip des Art. 31 GG durchbrochen (Art. 142 GG) und den Ländern die Möglichkeit eröffnet, die Zuständigkeit ihrer Verfassungsgerichte insoweit auch auf die Prüfung der Verletzung von Bundesrecht auszudehnen.

Der in dieser Situtation liegenden Gefahr einer Übersteigerung des Rechtsschutzes, die die Lebendigkeit und den Willen zur Verantwortung der staatlichen Organe lähmen kann, sowie der Gefahr einer Rechtsunsicherheit

durch widersprechende Entscheidungen der Verfassungsgerichte des Bundes und der Länder kann nur durch eine ihrer Grenzen bewußte Rechtsprechung der Verfassungsgerichte begegnet werden. Die Ermittlung und Einhaltung dieser ihnen durch das Grundgesetz beziehungsweise die Landesverfassungen gezogenen natürlichen Grenze ihrer Entscheidungskompetenz durch das Bundesverfassungsgericht und die Landesverfassungsgerichte ist die Gewähr für eine vernünftige Entwicklung des Verhältnisses von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit.

Lebenslauf

Ich wurde am 22. April 1933 als Sohn des damaligen Oberkirchenrats Dr. iur. Christian v. Hammerstein und seiner Ehefrau Eleonore, geb. Schröder in Schwerin/Mecklenburg geboren. Nach dem Besuch der Volksschule in Berlin-Dahlem kam ich 1943 nach Bad Doberan/Mecklenburg und besuchte dort die Oberschule. Nach Übersiedlung in die damalige amerikanische Besatzungszone besuchte ich von 1946 bis 1948 die Mittelschule in Wolfhagen Bezirk Kassel, von 1948 bis 1950 das Pädagogium in Bad Sachsa und von 1950 bis 1952 das Landschulheim am Solling bei Holzminden, wo ich die Reifeprüfung ablegte.

Im Sommersemester 1952 begann ich das Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Heidelberg. Im Wintersemster 1953/54 ging ich nach Göttingen und beendete am 24. Februar 1956 mein Studium mit dem ersten juristischen Staatsexamen. Seit dem 13. März 1956 befinde ich mich im juristischen Vorbereitungsdienst.

Am 2. Mai 1958 habe ich mit Ursula von Horn aus Bad Godesberg die Ehe geschlossen. Zur Zeit absolviere ich meine Ausbildung bei dem Oberlandesgericht in Braunschweig.